

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS  
MESTRADO EM DIREITO

**FERNANDA FILOMENA FAZOLI GOTARDELO**

**A (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR EM  
CONTRAPOSIÇÃO AO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO  
PÚBLICO ESSENCIAL**

POUSO ALEGRE – MG 2025

FERNANDA FILOMENA FAZOLI GOTARDELO

**A (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR EM  
CONTRAPOSIÇÃO AO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO  
ESSENCIAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni.

## FICHA CATALOGRÁFICA

G683a GOTARDELO, Fernanda Filomena Fazoli

A (In) efetividade do direito de greve do servidor em contraposição ao princípio da continuidade do serviço público essencial. / Fernanda Filomena Fazoli Gotardelo. Pouso Alegre: FDSM, 2025.

104p.

Orientador: Rafael Lazzarotto Simioni.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Grau de efetividade. 2. Direito de greve. 3. Serviço público essencial. 4. Princípio da continuidade. 5. Servidor público. I Simioni, Rafael Lazzarotto . II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>1 A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL EM UM ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b>	<b>13</b>
1.1 A essencialidade do serviço público sob um prisma constitucional, filosófico e semântico....	17
1.2 O princípio da continuidade do serviço público como amparo do caráter essencial da atuação da Administração Pública.....	20
1.2.1 Mecanismos atinentes aos contratos administrativos que podem ser usados para a preservação e a garantia da efetividade do princípio da continuidade dos serviços públicos .....	24
1.3 O serviço público visto pela sociologia jurídica dos sistemas autopoieticos.....	26
1.4 Exemplo prático: Um exemplo elucidativo de controvérsia envolvendo o tema do serviço público, por Marcelo Figueiredo.....	29
<b>2 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À GREVE NO BRASIL.....</b>	<b>43</b>
2.1 Os reflexos do regime estatutário na existência, na subsistência e na atuação dos servidores públicos.....	50
2.1.1 Os Servidores Públicos Civis Estatutários.....	51
2.1.2 Os empregados públicos.....	51
2.1.3 Os servidores públicos temporários .....	52
2.1.4 O direito de greve dos servidores públicos civis.....	52
2.1.5 As Leis nº 7.783/1989 e 7.701/1988 citadas na Decisão do STF .....	53
2.1.6 Liberdade sindical e aplicabilidade da regra da unicidade sindical.....	57
2.2 O direito à greve como um instrumento de reivindicação jurídica e social dos servidores públicos.....	58
2.2.1 O conceito de greve.....	60
2.2.2 Tipos de Greve .....	60
2.2.3 Condições para o exercício do direito de greve .....	62
2.2.4 Garantias para o trabalhador grevista .....	63
2.3 Exemplo prático: recurso ordinário em dissídio coletivo de greve- setor portuário.....	64
2.4 Exemplo prático: A Greve dos sete anos- (1962-1969).....	71
2.5 Exemplo prático: A Greve Geral de 1917.....	72
<b>3-O DIREITO DE GREVE NO URUGUAI- Estudo Comparado.....</b>	<b>76</b>
3.1 Contexto histórico.....	76
3.2 Legislação uruguaia acerca do direito de greve .....	77
3.2.1 Constituição da República Oriental do Uruguai.....	78

3.2.2	Lei nº 10.913, de 25 de junho de 1947 do Uruguai .....	78
3.2.3	Do decreto nº 401/008 de 18 de agosto de 2008 do Uruguai.....	79
3.2.4	Lei nº 13.720, de 16 de dezembro de 1968 do Uruguai.....	80
3.3	Doutrina e jurisprudência do Uruguai.....	81
3.3.1	Quanto às modalidades atípicas de greve .....	82
3.3.2	Deveres éticos do trabalhador grevista .....	83
3.3.3	O Princípio de proporcionalidade dos sacrifícios.....	83
3.3.4	A Lei nº 19.889, de 08 de julho de 2020, chamada de Lei de Urgente Consideração (sigla da Lei: LUC) - Uruguai.....	84
3.4	Exemplo prático: A Greve Geral de 1973-Um exemplo de greve política.....	
	<b>Considerações finais.....</b>	<b>87</b>
	<b>Referências.....</b>	<b>92</b>
	<b>Apêndice- Transcrição das Entrevistas.....</b>	<b>99</b>

## INTRODUÇÃO

A (in)efetividade do direito de greve dos servidores dos serviços públicos essenciais é uma análise que se faz necessária na realidade jurídica e social brasileira, pois esse direito não pode ser menosprezado e/ou ter sua eficácia reduzida diante da contraposição imposta pelo princípio da continuidade dos serviços públicos.

Dessa forma, pretende-se analisar, no âmbito do ordenamento jurisdicional brasileiro, como, na prática, o sistema jurídico tenta resolver essa coexistência de dois direitos constitucionais. Discute-se o conceito da essencialidade dentro de um ordenamento jurídico neoconstitucional a fim de se realizar uma ponderação crítica entre esses dois primados constitucionais, quais sejam, o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais e o exercício do direito de greve dos servidores públicos, de modo que se alcance um equilíbrio mínimo para o exercício isonômico da cidadania.

Para que se alcance esse ângulo de observação será necessário se debruçar sobre conceitos semânticos e filosóficos daquilo que é essencial. Nesse sentido, na esfera da semântica, a essencialidade constitui a característica daquilo que é requisito propedêutico ou estrutura basilar para o funcionamento de um sistema ou entidade individualizados.

Feitos esses apontamentos, a fim de abordar a hercúlea tarefa de correlacionar a conceituação semântica e filosófica da essencialidade com conceitos próprios da hermenêutica jurídica constitucional brasileira, Streck<sup>1</sup> se vale de uma alegoria mitológica:

A palavra hermenêutica deriva do grego *hermeneuein*, adquirindo vários significados no curso da história. Por ela, busca-se traduzir para uma linguagem acessível aquilo que não é compreensível. Daí a ideia de Hermes, um mensageiro divino, que transmite- e, portanto, esclarece- o conteúdo da mensagem dos deuses aos mortais. Ao realizar a tarefa de *hermeneus*, Hermes tornou-se poderoso. Na verdade, nunca se soube o que os deuses disseram; só se soube o que Hermes disse acerca do que os deuses disseram. Trata-se, pois, de uma (inter)mediação. Desse modo, a menos que se acredite na possibilidade de acesso direto às coisas (enfim, à essência das coisas) é na metáfora de Hermes que se localiza toda a complexidade do problema hermenêutico. Trata-se de traduzir linguagens e coisas atribuindo-lhes um determinado sentido.

---

<sup>1</sup> STRECK, Lenio Luiz. **O que é fazer a coisa certa no Direito**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

Assim, tomando como base a metáfora de Hermes, Streck<sup>2</sup> sedimenta o alicerce das interpretações hermenêuticas, quais sejam, aquelas que conferem a possibilidade de acesso direto à essência das coisas, a possibilidade de se interpretar o aspecto essencial de um conceito.

Portanto, partindo do conceito semântico e filosófico do essencial, bem como tendo em vista as ponderações hermenêuticas de Streck<sup>3</sup>, vislumbra-se uma dualidade essencial, posto que esta pode ser enxergada tanto sob o prisma dos usuários dos serviços públicos, que têm direito à continuidade destas atividades, quanto sob a ótica dos servidores públicos, que têm direito à realização de greves para exercer suas pretensões jurídicas.

Diante do exposto, por conseguinte, tem-se que a problemática do exercício do direito de greve dos servidores públicos em detrimento do princípio da continuidade dos serviços públicos reside, justamente, na conceituação da essencialidade do serviço público, o que, na lógica da Crítica Hermenêutica do Direito, dependerá das especificidades do caso concreto.

Tem-se como objetivo geral verificar a possibilidade de harmonização entre o direito ao exercício de greve dos servidores públicos e o direito do usuário à prestação contínua da atividade, de modo que a efetivação de um não anule a operacionalidade do outro.

O primeiro capítulo irá demonstrar que o princípio da continuidade dos serviços públicos de caráter essencial, sob um prisma polissêmico, constitui-se um direito fundamental social. Utilizando o conceito de serviço público da autora Dinorá Adelaide Musetti Grotti, jurista e professora brasileira, especialista em Direito Administrativo, Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), esse conceito foi o escolhido porque ele possui um caráter democrático, bem como um sentido universal, sendo essa autora referência acadêmica no estudo do Direito Administrativo, especialmente em relação ao tema serviços públicos.

O segundo capítulo irá evidenciar que o exercício do direito de greve dos servidores públicos, em virtude das condições próprias e inerentes dos cargos, constitui um instrumento necessário para a reivindicação e efetivação de seus demais direitos.

O terceiro capítulo será desenvolvido através de uma metodologia de Direito Comparado, consistente na análise do exercício do direito de greve em ambos os modelos (brasileiro e uruguaio), através da pesquisa dos ordenamentos jurídicos dos países citados, ressaltando as diferenças, acolhendo as semelhanças, enfim, fazendo um balanço comparativo a fim de colaborar para uma reflexão normativa adequada à realidade atual.

---

<sup>2</sup> STRECK, Lenio Luiz. **O que é fazer a coisa certa no Direito**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

<sup>3</sup> STRECK, Lenio Luiz. **O que é fazer a coisa certa no Direito**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

Após as considerações finais, no apêndice, haverá a transcrição de duas entrevistas realizadas no Uruguai, no mês de outubro do corrente ano, ambas de caráter qualitativo.

A presente pesquisa será desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, com ênfase na análise bibliográfica, documental e jurisprudencial. Dessa forma, partindo de uma perspectiva teórico-dogmática, pretende-se realizar uma revisão crítica da literatura especializada- conforme listado nas referências bibliográficas- acerca do direito de greve dos servidores públicos e da continuidade dos serviços públicos essenciais, à luz do conceito de essencialidade.

O método de abordagem será o dedutivo, partindo-se da análise dos fundamentos teóricos e normativos que estruturam os direitos fundamentais envolvidos- direito de greve e direito à continuidade dos serviços públicos- até alcançar a reflexão crítica sobre sua aplicação e seus limites no caso concreto. A técnica de procedimento consistirá na pesquisa bibliográfica e documental, com a análise de textos doutrinários, legislação vigente, decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)- especialmente a decisão de 25 de outubro de 2007 sobre a aplicação da Lei nº 7.783/89 (6) ao serviço público- bem como de tratados internacionais que tratem do tema.

Haverá ainda o uso da metodologia de estudo comparado sobre a efetividade e as características do direito de greve entre a legislação brasileira com a legislação do Uruguai, que disciplinam o direito de greve no serviço público, com o objetivo de identificar boas práticas que possam subsidiar uma proposta de harmonização normativa no contexto brasileiro; sendo que foi escolhido o Uruguai, por sua legislação nesse assunto ser reconhecidamente evoluída, avançada, moderna e efetiva, se comparada a todos os outros países da América Latina.

Justifica-se esse estudo por sua atualidade, haja vista o confronto de direitos fundamentais ser uma questão rotineira no transcurso processual, deixando ao Poder Judiciário a responsabilidade de entregar a prestação jurisdicional para a população, de forma a resolver essa colisão de direitos. Sabemos que num sistema social dotado com confronto de posicionamentos jurídicos adversos, entre os oponentes dos dois lados da relação processual, nesse complexo jogo de interesses divergentes entre autor e réu, resta aos juízes resolver a lide, nesse sentido, bem explica Simioni:

Para atingir esse nível de observação, nós precisamos entender o direito processual como uma estratégia contingente- entre outras possíveis- de viabilizar decisões jurídicas, quer dizer, o processo como um meio pelo qual se constrói uma estrutura de comunicação suficientemente seletiva para tornar possível a tomada de decisões jurídicas com autonomia em relação a todos os demais contextos de produção de sentido disponíveis na sociedade moderna<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito Processual e Sociologia do Processo**. Curitiba: Juruá, 2011, p.13.



Portanto, segundo Simioni, é através da comunicação, da força do melhor argumento jurídico processual, que, no sistema jurídico autopoietico, dotado de autonomia, o juiz decide, seleciona; buscando sempre a melhor decisão possível para o caso concreto, de forma individualizada, com as características próprias de cada processo, eliminando nessa decisão todas as outras possibilidades disponíveis.

Busca-se encontrar, para a resolução do conflito entre o exercício desses dois direitos, um ponto de equilíbrio e harmonização, de modo que tanto os servidores grevistas quanto os usuários encontrem a mesma medida de proteção jurídica dos seus direitos.

Pela análise da Constituição brasileira em vigor, verifica-se que os serviços públicos essenciais se enquadram nos direitos sociais, são aqueles serviços tratados pelo artigo 6º, da Constituição Federal, devidamente protegidos pelo texto constitucional, no Capítulo II da Carta Magna, portanto, possuem importância constitucional, pertencendo à segunda geração de direitos fundamentais, os quais exigem do Estado uma postura garantista, com o objetivo de se alcançar a igualdade entre os cidadãos dentro do Estado Democrático de Direito.

Já o direito de greve dos servidores públicos está descrito no inciso VII, do artigo 37 da Constituição Federal, no Capítulo VII- Da Administração Pública, que se encontra no Título III- Da Organização do Estado. Caracteriza-se por ser um direito que visa à liberdade individual em relação ao poder do Estado, ou seja, o Estado não pode coibir o exercício do direito do indivíduo de se associar, de se filiar, de decidir aderir ao movimento de greve de sua categoria, portanto, enquadra-se na primeira geração de direitos, que são direitos de liberdade e possuem cunho civil e político, dentro de um Estado Democrático de Direito.

Por certo, se todo e qualquer abalo ao serviço público for entendido pelos tribunais como obstáculo ao exercício do direito de greve pelos servidores, inoperante estará o direito inscrito no inciso VII, do artigo 37, da Constituição Federal, ao passo que, se a prestação for totalmente interrompida em virtude de eventuais paralisações, esvaziada estará a prestação em si, eis a problemática que se pretende analisar, para, ao final, alcançar a harmonização dentro dos limites do ordenamento jurídico, ou seja, dentro da legalidade e da constitucionalidade.

A presente pesquisa se enquadra nos limites de sua área de concentração, qual seja, Constitucionalismo e Democracia, tendo como título: “A (In) Efetividade do Direito de Greve do Servidor em Contraposição ao Princípio da Continuidade do Serviço Público Essencial”, e pretende analisar, de maneira genérica, a efetividade do direito de greve no Brasil e, de maneira específica, a efetividade do exercício do direito de greve do servidor público que trabalha em serviços essenciais no Brasil. Ela está relacionada ao Constitucionalismo, pois a Constituição

brasileira traz de forma explícita o exercício do direito de greve como um direito humano fundamental, está relacionada com a Democracia, pois é o sistema de governo (Estado Democrático de Direito) que nos rege, que melhor permite respeito às normas constitucionais e respeito ao exercício do direito de greve dos trabalhadores.

É de fundamental importância a análise do caso concreto, do observar cada caso em sua realidade histórica, geográfica, política, social, enfim, interpretando cuidadosamente, posto que cada processo é único, conseqüentemente, cada interpretação das normas é única e, dessa forma cada decisão também assim é. E, para a análise do nível de efetividade do exercício desse direito, qual seja, o direito de greve, pretende-se ainda utilizar da análise da Constituição, das leis (em especial a Lei de Greve, Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989), das jurisprudências que tratam do tema (especialmente do exemplo citado, o Processo nº TST-RO 310-95.2019.5.08.0000), de exemplos em sua concretude, da decisão do Supremo Tribunal Federal de 25 de outubro de 2007, que resolveu a omissão legislativa, do uso da técnica do Direito Comparado (entre as normas jurídico-constitucionais do Brasil e do Uruguai), e ainda do aprendizado perspicaz conferido pela realização de entrevistas pessoais, às quais ocorreram no mês de outubro de 2025, em duas modalidades, sendo uma presencial e outra digital.

Tem-se que a Constituição brasileira atualmente em vigor (1988) assegura o exercício do direito de greve do trabalhador, elevando-o a um nível efetivamente de direito fundamental; tanto que ele está contido no artigo 9º, conforme se depreende da redação do caput do artigo a seguir:

Art. 9º- É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender<sup>5</sup>.

Analisando a redação do caput do artigo 9º, percebe-se que esse direito possui, pelo menos teoricamente, um alto grau de proteção; porque usa o termo assegurar, bem como deixa a liberdade individual dos trabalhadores decidirem sobre a forma de o exercer, estando em consonância com o ordenamento jurídico internacional da Organização Internacional do Trabalho.

No ordenamento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tem-se o direito à liberdade sindical, tratado e disciplinado como um direito humano fundamental, conforme artigo 11 da Convenção nº 87, a seguir:

Os Membros da Organização Internacional do Trabalho para os quais a presente Convenção esteja em vigor comprometem-se a tomar todas as medidas necessárias e

---

<sup>5</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 05 nov. 25.

apropriadas a assegurar aos trabalhadores e às entidades patronais o livre exercício do direito sindical<sup>6</sup>.

As convenções da Organização Internacional do Trabalho defendem, de forma efetiva, as condições para o livre exercício dos direitos humanos fundamentais relacionados ao livre exercício do trabalho dos seres humanos, sem as mesmas, em âmbito internacional, a efetividade do exercício do direito de greve estaria comprometida, posto que a liberdade sindical é pressuposta ao exercício da greve.

Cabe aqui ressaltar que o Brasil ainda não ratificou a Convenção de nº 87, da Organização Internacional do Trabalho, apesar de ter participado da sua adoção no ano de 1948, no ordenamento jurídico pátrio, no artigo 8º da Constituição Federal de 1988, conforme segue:

Art. 8º- É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I- A lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical<sup>7</sup>;

Depreende-se do texto supracitado que o ordenamento constitucional brasileiro resguarda a efetividade do direito de liberdade sindical, o qual é pré-requisito ao exercício do direito de greve, haja vista esse ser exercido pela categoria que é representada pelo seu sindicato de classe.

Porém, no Brasil, vigora a unicidade sindical, disposta no inciso II, do artigo 8º, da Constituição, a seguir disposto:

Art. 8º (...)

Inciso I- (...)

II- É vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município<sup>8</sup>;

Restou claro que a liberdade sindical no Brasil é tratada como um direito fundamental no texto constitucional, apesar de sua unicidade, pois ao final dessa dissertação será analisado se o caráter da unicidade sindical atrapalha ou não, na prática, o exercício do direito de greve do trabalhador brasileiro.

Muitos autores defendem o direito de greve, entre eles Jorge Luiz Souto Maior, conforme segue:

<sup>6</sup> OIT. **Convenção n. 87**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm). Acesso: 05 nov. 25.

<sup>7</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 05 nov. 25.

<sup>8</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 05 nov. 25.

A greve vista, pela ótica do Direito Social, conseqüentemente, é um instrumento a ser preservado. Ao direito não compete limitá-la e sim garantir que possa ser, efetivamente, exercida e a forma mais rudimentar de cumprir esse objetivo é não impor aos trabalhadores o sacrifício do próprio salário do qual dependem para sobreviver. O direito não pode meramente fixar os contornos de um jogo no qual quem pode mais chora menos. O que o direito deve fazer é permitir que o jogo seja jogado, atribuindo garantias aos trabalhadores para que o valor democrático possa ter sentido real<sup>9</sup>.

O autor reflete a preocupação com uma das faces democráticas da greve, qual seja, a sobrevivência do trabalhador e de sua família, pois quem não precisa trabalhar para sobreviver pode o fazer por “hobby”, mas aquele que necessita para a subsistência própria e de sua família não pode renunciar o exercício desse direito.

Nessa luta entre o empresariado de um lado e os trabalhadores do outro, ensina Márcio Túlio Viana, no trecho a seguir:

(...) o mesmo personagem que possibilita a produção de tantas coisas- ou seja, o trabalhador coletivo- é também o personagem que contribui para a produção das normas protetivas. No fundo, ele de fato fabrica umas e outras<sup>10</sup>.

Márcio Túlio Viana ressaltou que, pelo exercício do direito de greve, pela pressão que esse exercício impõe no empresariado, acaba por colaborar com a evolução das normas trabalhistas de forma coletiva, através do personagem “ser humano trabalhador”, num sentido de fabricar tanto os produtos das fábricas quanto as normas jurídicas, através da pressão do movimento coletivo de greve. Continua o autor:

Ao contrário das formas individuais de resistência, a greve não se volta contra a violação de um direito- exceto secundariamente. O seu papel é outro, bem mais importante. Ela existe para fazer existir o Direito. A grande diferença entre o Direito Individual e o Direito Coletivo do Trabalho está exatamente nesse ponto. O segundo serve ao primeiro, constrói o primeiro, explica-se pelo primeiro. E a greve é a sua maior estratégia<sup>11</sup>.

Nesse texto, percebe-se a profundidade da interpretação do direito de greve pelo autor, ele a observa em terceira ordem, num outro ângulo de observação mais elevado do que os anteriores, numa interpretação para além das normas, examinando a sua solidariedade como estratégia coletiva, mostrando a força que está presente no conjunto, conjunto da coletividade dos trabalhadores, o qual acaba forjando normas que irão beneficiar o Direito Individual do

<sup>9</sup> SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Greve e salário. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 51, n. 81, p. 175-183, jan./jun. 2010. Disponível: <https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27152>. Acesso em 23 jun. 2012.

<sup>10</sup> VIANA, Márcio Túlio. Breves Palavras sobre a Greve. In: **Direito Material e Processual do Trabalho**. O Direito Achado nas Ruas. Coordenadores: Maria Cecília Máximo Teodoro, Márcio Túlio Viana, Cleber Lúcio de Almeida, Marcos Paulo da Silva Oliveira. São Paulo, LTr, CAPES, PUCMinas, FAPEMIG, outubro de 2019.

<sup>11</sup> VIANA, Márcio Túlio. Breves Palavras sobre a Greve. In: **Direito Material e Processual do Trabalho**. O Direito Achado nas Ruas. Coordenadores: Maria Cecília Máximo Teodoro, Márcio Túlio Viana, Cleber Lúcio de Almeida, Marcos Paulo da Silva Oliveira. São Paulo, LTr, CAPES, PUCMinas, FAPEMIG, outubro de 2019.

Trabalho, ou seja, a pressão nasce coletiva, porém, ao final, alcança também o direito no seu âmbito individual (Direito individual do trabalho).

Em outro artigo, Márcio Túlio Viana, sobre os vários significados das lutas operárias, assim escreve:

Mesmo o operário que treme diante do patrão consegue ousar na greve, pois a multidão o esconde e protege. Tal como na fábrica, onde ele é um entre muitos, na greve se torna quase invisível. Nesse sentido, a força do número não a torna apenas eficaz, mas possível. A greve de um só seria vencida pelo medo<sup>12</sup>.

Porque no movimento grevista todos viram um e um faz parte de todos, não há destaque para uma pessoa de forma isolada, o que beneficia aqueles que possuem legítimo receio de perseguições pós-greve, de certa forma o todo protege o indivíduo.

Para essa introdução, deixar-se-á uma reflexão ao (s) leitor (es):

Como iremos, enquanto pesquisadores e operadores do direito, colaborar para o princípio da proteção do núcleo essencial do direito fundamental de greve?

Sobre esse princípio, ensina Gilmar Mendes:

O princípio da proteção do núcleo essencial destina-se a evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental decorrente de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais (...)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> VIANA, Márcio Túlio. Da Greve ao Boicote: os vários significados e as novas possibilidades das lutas operárias. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, nº 50, p.239-264, jan.-jul.2007, p. 250.

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, I. M.; BRANCO, P.G.G. **Curso de Direito Constitucional**, 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 404.

## 1 A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL EM UM ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Quando se pensa em um direito fundamental, logo vem à mente a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 5º, disposto a seguir:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes: (...)¹⁴.

Posto que, no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, todo ser humano é igual em dignidade a todos os demais, essa máxima também deve valer no tocante ao recebimento como cidadão-usuário da prestação efetiva dos serviços públicos, sendo que estes estão regidos pela fundamental universalidade conferida a eles pela igualdade garantida a todo ser humano no Brasil pelo disposto no artigo constitucional supracitado.

Numa visão a nível global, tem-se, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 217 A III, no dia 10 de dezembro de 1948, em parte de seu Preâmbulo, que:

(...) Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, (...)¹⁵.

A Carta coloca o ser humano como o pilar do ordenamento jurídico global, o qual visa a plenitude de efetividade em relação aos direitos fundamentais. O respeito aos direitos fundamentais do ser humano é colocado ao mesmo tempo como base (quando no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos se fala em reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana, ou seja, por todos os povos) e como ápice (quando no preâmbulo da Declaração se fala em se adotar medidas progressivas de caráter nacional e internacional para assegurar o reconhecimento e a observância desses direitos fundamentais universais) de proteção jurídica a nível global, e continua a proteção dos direitos fundamentais universais na sequência do texto da Carta, no artigo 1º:

**Artigo 1** Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito

---

¹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 mai. 2025.

¹⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 01 mai. 2025.

de fraternidade<sup>16</sup>.

O princípio da igualdade funciona como corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, pois não há como se falar em dignidade, sem haver o respeito, de forma preventiva, ao princípio da igualdade de todos os homens perante as leis e a sociedade em que vivem.

Nesse sentido, bem explica Fábio Konder Comparato:

Ao longo da história da humanidade, ocorreu “a revelação de que todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém- nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação- pode afirmar-se superior aos demais<sup>17</sup>.

Portanto, somos todos iguais em dignidade, direitos e em efetividade no recebimento dos serviços públicos essenciais por parte da Administração Pública, já não importando se a forma dessa prestação será direta ou indireta; mas importa, sim, que sejam prestados de forma igual, digna, efetiva e contínua, além dos demais princípios que regem a Administração Pública no Brasil.

Nessa pesquisa, será usado o conceito de serviço público fundamentado pela jurista brasileira Dinorá Adelaide Musetti Grotti, em sua obra “O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 88”, por ser um conceito perfeitamente harmonizado a uma visão universal de serviço público. Conforme disposto: “Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico”<sup>18</sup>.

Esse conceito respeita a noção constitucional de ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito, bem como a noção universal de que cada sociedade possui o seu próprio sistema social, com suas características próprias. Bem como cada país, embora dentro de um sistema jurídico transnacional, ainda assim, possui as suas leis internas que regem a Administração Pública Regional, que, se não entrarem em choque com as do ordenamento transnacional, fluirão de forma harmoniosa na prática social.

Conforme dissertado por Dinorá Adelaide Musetti Grotti, o marco inicial da noção de serviço público numa análise internacional, deu-se no “Caso Blanco”<sup>19</sup>:

---

<sup>16</sup> ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 01 mai. 2025.

<sup>17</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2.d. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 1.

<sup>18</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 88**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 87.

<sup>19</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 88**. São Paulo:

O Caso Blanco, que foi julgado pelo Tribunal de Conflitos, em 08 de fevereiro de 1873; porque, nesse caso, a noção da expressão “serviço público” serviu como base de um critério fundamental de definição de competência pública, devido ao serviço prestado nos fatos do caso Blanco ser um “serviço público”, esse critério definiu a responsabilidade pública para decidir as questões do caso citado; também sendo um “berço” para o que hoje se chama de responsabilidade civil do Estado.

Posteriormente, a noção de “serviço público”, conforme explicado por Dinorá Adelaide Musetti Grotti, também foi desenvolvida pela Escola do Serviço Público, por volta do primeiro terço do século XX, sistematizada por Duguit e Jèze<sup>20</sup>.

Segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti, León Duguit e Gaston Jèze davam destaque aos instrumentos de investigação, porém, com relação à metodologia, eles tinham algumas pequenas divergências, enquanto León Duguit seguia e recomendava seguirem o método positivo, Gaston Jèze defendia que:

(...) há somente um método eficaz, é o da observação dos fatos” e os fatos que um jurista deve observar são “os fatos econômicos, sociais e políticos, o meio no qual nascem, desenvolvem-se e se aplicam as regras de conduta social, cujo conjunto constitui o direito de certo país em determinado momento”<sup>21</sup>.

Apesar de pequenas divergências de método de análise, a Escola do Serviço Público foi de grande avanço e de grande importância, tanto para o estudo do tema dos serviços públicos quanto, de forma mais ampla, para o estudo do Direito Constitucional e para o Direito Administrativo, deduz-se isso pela citação de León Duguit feita por Grotti na obra usada aqui como referencial teórico, conforme segue:

Mostra Duguit que “o Estado não é, (...) como se pretendeu fazer crer e se acreditou, um poder que comanda, uma soberania: é ele uma cooperação de serviços públicos, organizados e controlados pelos governantes”<sup>22</sup>.

Pela interpretação de León Duguit, extrai-se vários princípios fundamentais de Direitos Humanos, de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, pois o conceito de serviços públicos envolve de forma harmônica todos esses ramos do Direito, além de outros tantos, como a Teoria do Direito e a Filosofia Jurídica, sendo que, no conceito adotado por essa pesquisa, de

---

Malheiros Editores, 2003, p. 27-28.

<sup>20</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 88**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 31. Apud. MARÍN, Antonio Martínez. *El buen funcionamiento de los servicios públicos: los principios de continuidad y de regularidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1990, p. 23.

<sup>21</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 88**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 31. Apud. MARÍN, Antonio Martínez. *El buen funcionamiento de los servicios públicos: los principios de continuidad y de regularidad*. Madrid: Ed. Tecnos, 1990, p. 32. Apud. JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Imprenta: Buenos Aires, Depalma, 1948.

<sup>22</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 88**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 34. Apud. DUGUIT, León. *Traité de droit constitutionnel*. Imprenta: Paris, Fontemoing, 1927, p. 59.



titularidade de Dinorá Adelaide Musetti Grotti, essa dimensão de importância jurídico-constitucional restou perfeitamente demonstrada e comprovada, o que justifica a releitura das obras mencionadas ao longo do referencial teórico escolhido, e a justificativa de sua relevância e atualidade.

Os serviços públicos são e devem ser prestados no Brasil dentro de um sistema de Estado Democrático de Direito, numa democracia regida por uma ordem jurídico-constitucional, com uma sociedade caracterizada como a maior parte das sociedades dos países periféricos da América Latina; qual seja, uma sociedade multifacetada em muitos de seus aspectos, sociedade plural, com desníveis econômicos e regionais de grandes proporções, enfim, uma sociedade de análise bem complexa por vários ângulos de observação. Porém, nessa pesquisa, observar-se-á apenas pelo ângulo dos serviços públicos, por ser o que compete em sua delimitação.

Para tanto, recorrendo à doutrina, apresenta-se uma definição para democracia, trazida pelo Professor Demétrius Amaral Beltrão sobre o assunto:

Por esta razão, entende-se hoje a democracia, na esteira das lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, como um regime político que se contrapõe aos regimes totalitário e autoritário e não mais uma contraposição entre democracia, aristocracia e monarquia, como preconizado por Aristóteles. E a partir desta nova concepção dos regimes políticos passam a distinguir-se a democracia da autocracia, sendo esta formada pelos regimes autoritários e totalitários<sup>23</sup>.

A democracia brasileira é traçada em seus fundamentos pelo texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, que dispõe:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I- a soberania;
- II- a cidadania;
- III- a dignidade da pessoa humana;
- IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V- o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição<sup>24</sup>.

Depreende-se do texto constitucional que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, que possui como fundamentos aqueles elencados no artigo 1º, seus incisos e parágrafo único, bem como, numa interpretação mais extensiva, por todo o conjunto jurídico-constitucional em vigor; os quais valorizam a efetividade na prestação dos serviços públicos pelo Poder Público,

---

<sup>23</sup> BELTRÃO, Demétrius Amaral. A convergência entre democracia e constitucionalismo. **Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet**, v.4, p. 96-129, 2010.

<sup>24</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 mai. 2025.

independentemente se realizada de forma direta ou indireta; como forma de respeito ao Direito Humano de valor supremo que é a dignidade da pessoa humana.

Faz parte de um Estado Democrático de Direito o controle de constitucionalidade das leis, feito por diversas formas, mas que não é o foco principal da presente pesquisa. Contudo, destaca-se que faz parte do sistema jurídico-político que rege as normas relativas à existência, funcionamento, controle orçamentário e estrutura administrativa existentes para a efetivação na prestação dos serviços públicos o controle de constitucionalidade, conforme explica Beltrão:

A segunda garantia de uso rigoroso do termo “Estado de direito”, por sua vez, está relacionada com o próprio aspecto dinâmico do direito. Ela exige que as normas sejam aplicadas por tribunais imparciais, acessíveis aos cidadãos, que motivem suas sentenças no próprio direito e que atuem contra os desvios dos atos administrativos. Daí deriva que o judiciário em um “Estado de direito” não é o mero aplicador do direito, mas ele possui uma responsabilidade política<sup>25</sup>.

Percebe-se, portanto, que, num Estado Democrático de Direito, existe uma certa tensão entre constitucionalismo e democracia, porque, às vezes, é necessário ao Poder Judiciário exercer o controle de constitucionalidade em relação às ações dos outros poderes (Executivo e Legislativo), fator inevitável em determinados momentos da realidade institucional do Poder Judiciário, como destaca Luís Roberto Barroso:

Tais cortes e tribunais podem declarar a inconstitucionalidade de atos do Legislativo e do Executivo, tendo como um de seus principais papéis atribuir as tensões que muitas vezes existem entre constitucionalismo e democracia- i.e., entre direitos fundamentais e soberania popular. Cabe a essas cortes e tribunais protegerem as regras do jogo democrático e os direitos de todos contra eventuais abusos de poder por parte da maioria, bem como resolver os impasses entre os Poderes. Em muitas partes do planeta, elas têm sido um importante antídoto contra o autoritarismo<sup>26</sup>.

Então, ao defenderem a Constituição, as Cortes Constitucionais estão defendendo os cidadãos, conseqüentemente, o fundamento da cidadania, contido no inciso II, do artigo 1º, da Constituição Federal Brasileira de 1988.

## **1.1 A essencialidade do serviço público sob um prisma constitucional, filosófico e semântico**

Desde a Antiguidade faz parte do sentimento e da alma humana se preocupar com o conceito de essencialidade, seja por escritores, poetas, artistas, juristas, filósofos etc. O ser humano se preocupa em descobrir afinal o que é essencial, se que o que é essencial para um

---

<sup>25</sup> BELTRÃO, Demétrius Amaral. A convergência entre democracia e constitucionalismo. **Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet**, v.4, p.96-129, 2010.

<sup>26</sup> BARROSO, Luís Roberto. Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. **Revista Direito e Práx.** Rio de Janeiro, vol.14, N. 3, 2023, p. 1652-1685.

também o é para os outros e o que deve ser considerado essencial.

Vamos iniciar a análise pelo prisma constitucional. No ordenamento constitucional brasileiro, a Constituição Federal de 1988 traz em seu texto, no parágrafo primeiro, do artigo 9º, o seguinte: “§1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”<sup>27</sup>.

Portanto, o texto constitucional brasileiro se preocupa em citar os serviços ou atividades essenciais, pois o legislador assim o quis dispor. Em relação às leis brasileiras, a Lei Federal nº 7.783, de 28 de junho de 1989, dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e dá outras providências, dispondo em seu artigo 10 e incisos que:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea;
- XI compensação bancária.
- XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social;
- XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e
- XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.
- XV - atividades portuárias<sup>28</sup>.

As atividades do artigo 10 supracitado, atualmente, estão discriminadas do inciso I ao inciso XV do artigo em questão, o rol é taxativo, devendo ser seguido à risca, não aceitando interpretação extensiva. Ainda na mesma lei em análise (Lei nº 7.783/1989), o parágrafo único

<sup>27</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 mai. 2025.

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei 14.047 de 24 de agosto de 2020**. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros em pátios da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e altera as Leis nºs 9.719, de 27 de novembro de 1998, 7.783, de 28 de junho de 1989, 12.815, de 5 de junho de 2013, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 10.233, de 5 de junho de 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14047.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14047.htm#art6). Acesso em: 30. mai. 2025.

do artigo 11 explica o que são as necessidades inadiáveis da comunidade:

Art. 11. (...)

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população<sup>29</sup>.

No texto supracitado, extrai-se que o legislador brasileiro entendeu por bem proteger a “sobrevivência”, a saúde e a segurança da população. Esses foram os direitos específicos que essa lei entendeu por bem considerar com a característica de necessidades inadiáveis, o que, numa interpretação analógica, pode-se considerar como “essenciais”.

Passando para o prisma filosófico da palavra “essencial”, muitos são os filósofos que a ele se dedicaram. Antonie de Saint Exupéry, por exemplo, em sua obra “O Pequeno Príncipe”, afirma que “o essencial é invisível aos olhos”<sup>30</sup>.

Nesse aspecto, o essencial não precisa estar necessariamente nas coisas palpáveis, muitas vezes, o essencial está no que não podemos tocar com as mãos, mas podemos sentir com o coração, a alma, com os nossos sentimentos, sendo o essencial de análise muito pessoal e individual de cada ser no mundo. A interpretação do que é essencial, nesta visão, é personalíssima e isso deve ser respeitado, pois vivemos num mundo de desiguais em que devemos respeitar as diferenças, num movimento de tolerância global, para podermos alcançar o consenso mesmo em face do dissenso, quando se tolera o que o outro considera por “essencial” de forma personalística, essa tolerância caminha para o sentido da paz, a tolerância e o respeito.

O filósofo São Tomás de Aquino nega que a essência seja somente a matéria, pois, segundo esse autor, a essência é o que torna algo cognoscível, enquanto a matéria, por ser um princípio potencial, não é princípio de conhecimento e nem determina o gênero e a espécie de algo. E embora a forma seja o princípio que determina a matéria, a essência também não se encontra nela somente, pois a essência é o que é significado na definição da coisa, e as definições das substâncias naturais contém não apenas a forma, mas também a matéria. Uma terceira concepção é a de que a essência procede da relação matéria e forma como algo externamente acrescentado, porém isso faria com que estes princípios tornassem acidentais no ente, e nenhuma essência pode ser acidental ao ente. Assim, Tomás de Aquino conclui que a essência nas substâncias compostas compreende a matéria e a forma e não apenas um destes princípios isoladamente<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei 14.047 de 24 de agosto de 2020**. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros em pátios da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e altera as Leis nºs 9.719, de 27 de novembro de 1998, 7.783, de 28 de junho de 1989, 12.815, de 5 de junho de 2013, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 10.233, de 5 de junho de 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14047.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14047.htm#art6). Acesso em: 30. mai. 2025.

<sup>30</sup> SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. **O Pequeno Príncipe**. Tradução de Dom Marcos Barbosa. 70. ed. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

<sup>31</sup> AQUINO, Tomás de. **O ente e a essência**. Tradução de Mário Santiago de Carvalho. Direção: José M.S. Rosa

Nestes termos, Tomás de Aquino sustenta que a essência surge da relação indissociável entre forma e matéria, de modo que não se pode atribuir caráter essencial somente à estrutura ou ao conteúdo, sob pena de se esvaziar conceitualmente um ou outro de qualquer relevância. Já para Platão, a justiça é uma virtude absoluta devido à sua essência, como nos ensina Simioni:

Em Platão, a Justiça é imutável e singular, ou seja, possui uma essência (eídōs). Dessa forma, deve-se interrogar não sobre o que parece ser a Justiça (aparência), mas sim sobre o que ela é (essência). Platão acreditava que a Justiça possuía uma essência, sendo uma virtude absoluta e não relativa<sup>32</sup>.

Por fim, no que tange à essencialidade sob um prisma semântico, tem-se que essencial é aquilo que constitui a parte necessária de algo; indispensável; que existe como parte inerente de algo ou alguém; que é a parte mais importante em alguma coisa; fundamental.

Tomando como base o termo essencial, na metáfora de Hermes, Lênio Luiz Streck sedimenta o alicerce das interpretações hermenêuticas, quais sejam, aquelas que conferem a possibilidade de acesso direto à essência das coisas, ou seja, a possibilidade de se interpretar o aspecto essencial de um conceito, no sentido de que, quando o juiz alcança esse aspecto, ele consegue fazer a “coisa certa” (expressão do autor) no Direito<sup>33</sup>.

Porém, muitas das vezes, na prática, o que se tem atualmente é uma justiça a serviço do poder, nesse sentido, bem explica Simioni: “Desde a modernidade, tanto a teoria quanto a prática jurídica começam a ser guiadas por uma justiça de proporcionalidade, instrumental e a serviço de projetos de poder”<sup>34</sup>.

Nessa atual realidade, infelizmente, a decisão jurídica se encontra bem distante daquela sociedade ideal utopicamente sonhada por Platão.

## **1.2 O princípio da continuidade do serviço público como amparo do caráter essencial da atuação da Administração Pública.**

A Administração Pública é regida por princípios próprios, dado justamente o caráter social e democrático atinente a esses princípios. Um deles é o da continuidade na prestação dos

---

e Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. (Coleção Textos Clássicos de Filosofia).

<sup>32</sup> SILVA, M. L., & SIMIONI, R. L. O locus da justiça em Platão e Aristóteles: da Eidos e da Phrônesis ao instrumentalismo moderno. *Revista Quaestio Iuris*, 16 (3), 1453-1481. Edição v.16, n. 3, 1453-1481. (2023): R.Q.I. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rqi.2023.66847>. Acesso em: 28 mai. 2025, p.1461.

<sup>33</sup> STRECK, Lenio Luiz. *O que é fazer a coisa certa no Direito*. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

<sup>34</sup> SILVA, M. L., & SIMIONI, R. L. O locus da justiça em Platão e Aristóteles: da Eidos e da Phrônesis ao instrumentalismo moderno. *Revista Quaestio Iuris*, 16 (3), 1453-1481. Edição v.16, n. 3, 1453-1481. (2023): R.Q.I. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rqi.2023.66847>. Acesso em: 28 mai. 2025, p.1477.

serviços públicos.

Segundo Marçal Justen Filho:

A continuidade significa que a atividade de serviço público deverá desenvolver-se regularmente, sem interrupções. Dela derivam inúmeras consequências jurídicas, entre as quais a impossibilidade de suspensão dos serviços por parte da Administração ou do delegatário e a responsabilização civil do prestador do serviço em caso de falha. A continuidade do serviço público também justifica a utilização do poder de coação estatal para assegurar a supressão de obstáculos a tanto ou para produzir medidas necessárias a manter a atividade em funcionamento<sup>35</sup>.

Já segundo Di Pietro:

O princípio da continuidade dos serviços públicos visa preservar tanto o cidadão-usuário de se ver totalmente prejudicado em sua vida, em sua rotina, e até em sua dignidade em caso de interrupção dos serviços e; ao mesmo tempo visa preservar a Administração Pública de eventuais futuras responsabilizações que poderiam ter sido evitadas se houvesse preservado a continuidade na prestação dos mesmos<sup>36</sup>.

Ainda, o princípio da continuidade dos serviços públicos gera impactos em relação aos contratos públicos, conforme ensina Di Pietro:

O *princípio da continuidade do serviço público*, em decorrência do qual o serviço público não pode parar, tem aplicação especialmente com relação aos contratos administrativos e ao exercício da função pública.

No que concerne aos contratos, o princípio traz como consequências, especialmente:

- a) A imposição de prazos rigorosos ao contraente;
- b) A aplicação das teorias da imprevisão, do fato do príncipe e do fato da Administração, que têm o objetivo de recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e permitir a continuidade do serviço;
- c) A inaplicabilidade da *exceptio non adimpleti contractus* contra a Administração (a não ser em hipóteses excepcionais, em que a continuidade seja ruínosa para o contratado, ou em situações expressamente previstas em lei, (...))
- d) O reconhecimento de privilégios para a Administração, como o de encampação, o da reversão de bens da concessionária ao patrimônio público, ao término da concessão, o de uso compulsório dos recursos humanos e materiais da empresa contratada, quando necessário para dar continuidade à execução do serviço<sup>37</sup>.

E, caso mesmo assim ocorra uma situação de “não continuidade e ou interrupção de um serviço público essencial, o que se faz então? Esse é um bom questionamento. Nesse caso, existe na doutrina do Direito Administrativo uma contrapartida específica para esse tipo de situação, conforme ensina Marçal Justen Filho:

Há uma contrapartida para a continuidade, que se traduz na intangibilidade da equação econômico-financeira, para o delegatário do serviço público; e para o usuário o direito

<sup>35</sup> MARÇAL, Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 699.

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Serviços Públicos. In: **Tratado de Direito Administrativo 2/** Coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento, Ives Granda da Silva Martins. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 308.

<sup>37</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Serviços Públicos. In: **Tratado de Direito Administrativo 2/** Coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento, Ives Granda da Silva Martins. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 308.

a ser indenizado por todos os prejuízos decorrentes da descontinuidade da prestação do serviço em situação de normalidade<sup>38</sup>.

Portanto, se o descumprimento da continuidade da prestação do serviço público causar um comprovado prejuízo para o cidadão-usuário, esse tem direito a ser indenizado, e o cálculo, deve ser feito com base nessa equação, a qual respeita essa característica de intangibilidade. Pensa-se por exemplo, um cidadão-usuário brasileiro do serviço de transporte público (metrô), que, num emprego novo, em seu primeiro dia de trabalho se vê impossibilitado de chegar ao local devido à falta do serviço de transporte coletivo o qual está em movimento de greve geral, porém, sem se ater às regras próprias da lei de greve para a não interrupção total na prestação dos mesmos. Supondo que isso cause a “perda do novo emprego” a esse cidadão-usuário por conta da greve não ter se atentado para as regras especiais desse tipo de serviço, ele tem sim direito à indenização, porque a consequência na vida dele causou um prejuízo econômico, social, trabalhista, psicológico... Esse exemplo, traz a possibilidade de se ocorrer esse fator imprevisível, supondo ser nesse exemplo um contrato firmado entre o ente público e uma empresa privada, como um contrato de Parceria Público Privada (PPP); para evitar desequilíbrio contratual, a divisão dos riscos imprevisíveis é uma boa opção e está em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro em vigor. Nesse sentido, ensina-nos o autor Fernando Vernalha Guimarães, a seguir<sup>39</sup>:

Um dos principais instrumentos destinados a incrementar a eficiência nos contratos administrativos de PPP é a distribuição adequada dos riscos (inclusive, daqueles ditos *extraordinários*) entre parceiro público e privado. (...)

Ao atribuir-se o risco à parte que consegue administrá-lo a um custo mais baixo, economizam-se recursos para a sociedade. Uma partilha eficiente dos riscos torna o contrato de PPP menos oneroso. Por isso, o parceiro público não deve reter riscos que o parceiro privado possa gerir a um custo mais baixo (por exemplo: certos riscos construtivos que podem ser prevenidos mediante contrato de seguro ou por outros instrumentos de prevenção), nem transferidos quando não haja sobre eles um adequado controle pelo parceiro privado (por exemplo: risco de elevação de carga tributária)<sup>40</sup>.

Ressalta-se aqui que, em cada contrato firmado pelo Poder Público com uma empresa privada, deverá ser analisado esse risco de forma personalíssima pois, a depender do tipo de serviço público, o risco é menos oneroso para o ente público, porém, em outros tipos de serviço, devido à questões técnicas e outras, o risco será menor para o ente privado; portanto, é mister se analisar cuidadosamente cada contrato de maneira ímpar, pois, o custo público é dividido por todos enquanto cidadãos de um estado democrático de direito, pagadores de impostos, taxas, tarifas, contribuições, enfim, tantas outras figuras do Direito Tributário.

A autora Irene Patrícia Nohara também discorre sobre o tema:

A continuidade, pois, como as atividades consideradas serviço público visem à satisfação de necessidades coletivas importantes, as prestações de serviço público

<sup>38</sup> MARÇAL, Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**, 8ª ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 699.

<sup>39</sup> MARÇAL, Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**, 8ª ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 381.

<sup>40</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Parcerias Público-Privadas. In: **Tratado de direito administrativo, 2** / Coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento, Ives Gandra Martins. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 580-582.

devem ser contínuas, e tanto a execução do contrato administrativo como o exercício da função pública não podem parar<sup>41</sup>.

Dessa forma, é de fundamental importância o respeito ao princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos, porque o seu não cumprimento gera direito à indenização por parte do cidadão que foi prejudicado pelo seu não cumprimento em face da Administração Pública, o que pode gerar verdadeiro prejuízo aos cofres públicos.

Sobre essa responsabilidade da Administração Pública, Dinorá Adelaide Musetti Grotti ensina:

No entanto, na medida em que correspondem a atividades de interesse geral, ocorre a assunção, pela Administração, de uma responsabilidade-garantia, com competências especiais de regulação e de disciplina, tendentes a assegurar sua universalidade, acessibilidade, igualdade e continuidade, na maior parte dos casos, até a instâncias administrativas autônomas do Estado<sup>42</sup>.”

A autora usa o termo “responsabilidade-garantia”, porque é obrigação do Poder Público garantir o respeito e a efetividade dos princípios universais que versam sobre a prestação do serviço público no Brasil. Tanto que ela traz, juntamente com a continuidade, outros princípios universais como os dispostos acima, todos equiparados em nível de essencialidade jurídica.

No que se refere ao estudo da responsabilização civil do prestador do serviço público em caso de falha, outro jurista que defende o princípio da continuidade na prestação dos serviços públicos é o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>43</sup>, que o inclui no rol juntamente com os demais, conforme segue:

(...) enumerando os princípios que inexoravelmente terão de comparecer quando se esteja perante uma atividade qualificável como serviço público:

- 1) Dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação;
- 2) Princípio da supremacia do interesse público;
- 3) Princípio da adaptabilidade;
- 4) Princípio da universalidade;
- 5) Princípio da impessoalidade;
- 6) Princípio da continuidade;
- 7) Princípio da transparência;
- 8) Princípio da motivação;
- 9) Princípio da modicidade das tarifas.

Todos os princípios elencados por Celso Antônio Bandeira de Mello são fundamentais,

<sup>41</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**, 11 edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 211.

<sup>42</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 81.

<sup>43</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Fórum, 2025, p. 604-605.



porém, por questões metodológicas, nessa pesquisa será focado o princípio da continuidade na prestação dos serviços públicos essenciais.

Nesse foco de pesquisa, expõe-se alguns mecanismos jurídicos que possam garantir a efetividade do princípio da continuidade, que, segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti, podem ser:

A continuidade do serviço público é garantida, no tocante aos contratos administrativos, pela mutabilidade dos contratos (...) pela imposição de prazos rigorosos ao contratado, pela aplicação das teorias pertinentes ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato (imprevisão, fato do príncipe e fato da administração), pela inadmissibilidade da invocação da exceção do contrato não cumprido contra a Administração, no caso desta descumprir normas contratuais, pelo reconhecimento de certos poderes para a Administração como encampação, intervenção, uso compulsório de bens e reversão de bens<sup>44</sup>.

Para que se possa compreender melhor os mecanismos acima descritos, vamos fazer uma pequena análise dos mesmos no próximo item.

### **1.2.1 Mecanismos atinentes aos contratos administrativos que podem ser usados para a preservação e a garantia da efetividade do princípio da continuidade dos serviços públicos**

A Teoria da Imprevisão pode ser usada mesmo que em um dos polos contratuais esteja como parte integrante o Poder Público, conforme nos ensina o trecho a seguir:

Portanto, a teoria da imprevisão surge como um instituto capaz de permitir a alteração do concertado na hipótese de ocorrência de certos fatos supervenientes, imprevistos, de excessiva onerosidade para o devedor, que acarretam impossibilidade subjetiva, com força suficiente a exonerá-lo do cumprimento da obrigação. Trata-se de cláusula implícita, visto que nem sempre está escrita no instrumento contratual. Nessa ótica, tem-se o princípio da segurança jurídica que assegura a possibilidade de revisão das bases contratuais, quando da ocorrência de fatos supervenientes prejudiciais à execução do objeto, ainda que em um dos polos figure o Poder Público<sup>45</sup>.

Lembrando apenas que o ônus da prova será da parte que alegar a Teoria da Imprevisão.

Outro instituto citado foi o Fato do Príncipe. Esse instituto, na verdade, visa resguardar mais ao particular que realiza seu contrato com a Administração Pública, porém, ele só irá beneficiar a Administração de forma indireta, pois, como ele visa uma maior coerência na divisão dos riscos, isso gera mais confiança para que os particulares possam contratar com a

<sup>44</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 277.

<sup>45</sup> MENEZES, V. H. M. de; TEIXEIRA, H. S., & Silvio, S. H. A. . A Teoria da Imprevisão e o Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato Administrativo: Leitura a Partir do Garantismo Jurídico. **Revista Internacional Consinter de Direito**, 3(5), 319–341, 2017. <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00005.16>. Acesso em: 30 mai. 2025.

Administração Pública, elevando o nível de concorrência e de qualidade dos produtos e ou serviços.

Sobre o Fato do Príncipe, bem explica Gustavo Gil Gasiola<sup>46</sup> a seguir:

Em contraposição estaria a álea extraordinária, subdividindo-se em administrativa- a qual responde o contratante público- e a econômica- partilhados entre as partes. Nesta divisão, o fato do príncipe corresponderia à álea extraordinária administrativa.

Seria, portanto, uma alegação excepcional a ser provada pelo particular que contratou com a Administração Pública; proporcionando esse instituto uma maior coerência na divisão dos riscos. Nesse sentido, conclui Gustavo Gil Gasiola:

Assim, baseando-se em uma estrutura de confiança, a clara delimitação dos riscos que serão assumidos por cada parte é essencial para a eficiência do contrato<sup>47</sup>.

Percebe-se que sempre aparece essa harmonia interligando os princípios da Administração Pública no Brasil (nesse caso o da continuidade com o da eficiência), de forma a um princípio complementar o objetivo jurídico de outro, como num alicerce de uma construção.

O outro instituto citado foi o Fato da Administração que, como o próprio nome sugere, ocorre quando quem dá motivo para o desequilíbrio contratual é a Administração Pública, o fato de desequilíbrio contratual é da própria administração. Nesse sentido, discorrem os autores Motta e Clementino:

Um dos casos autorizadores da revisão do contrato é o fato da Administração, tradicionalmente compreendido como a prática de ato ilícito contratual- especificamente, o inadimplemento- por parte do ente administrativo, capaz de gerar relevante ônus para o contratado. Considerando que o particular não se pode valer imediatamente da *exceptio non adimpleti contractus* (exceção do contrato não cumprido) contra a Administração, faz sentido que lhe seja concedido o direito de requerer a revisão quando a impontualidade do ente público acarretar-lhe prejuízos significantes<sup>48</sup>.

Correlaciona-se que o Fato da Administração faz sentido ao fundamentado no inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, a seguir:

Art. 37. (...)

<sup>46</sup> GASIOLA, G.G. . O instituto do fato do príncipe no sistema de tutela dos contratos administrativos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, 1, (1), p. 69-84, 2014, p. 70. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v-i-p69-84>, p. 70. Acesso em: 30 mai. 2025.

<sup>47</sup> GASIOLA, G.G. . O instituto do fato do príncipe no sistema de tutela dos contratos administrativos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, 1, (1), p. 69-84, 2014, p. 70. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v-i-p69-84>, p. 82. Acesso em: 30 mai. 2025.

<sup>48</sup> MOTTA, T. de L., & CLEMENTINO, M. B. M. . O Fato da Administração e a Revisão dos Contratos Administrativos a partir da violação da boa-fé objetiva. **Dir. Público**, v.15, n. 85, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2973>. Acesso em: 30 mai. 2025.

XXI- ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações<sup>49</sup>.

Ou seja, o ordenamento constitucional busca por um equilíbrio contratual, para que a balança não penda mais para o lado da Administração, deixando em um plano desvantajoso o particular.

Por fim, o último instituto citado pela autora Grotti, foi a não Invocação da exceção do contrato não cumprido em face da Administração Pública. Ou seja, a outra parte não pode alegar que a Administração Pública não cumpriu a parte dela em sua defesa, por isso se diz a “não invocação”. Há muitos autores que criticam esse Instituto, por considerarem que nele há um desequilíbrio contratual; como é o caso da autora Clarissa Verna Lima Freitas, a seguir:

Em contrapartida, não se deve dizer que para todo e qualquer caso esta defesa poderá ser invocada. Esta é uma análise casuística, e que deve ser conferida a devida parcimônia, sob pena de conduzir a verdadeiras injustiças, tanto para a administração, bem como para o contratado como é na maioria das vezes já que neste contrato especificamente, qual seja, o contrato administrativo, não há uma paridade de condições entre contratante e contratado<sup>50</sup>.

Dessa forma, fez-se um breve resumo dos institutos supracitados na citação de Grotti, apenas a título elucidativo, sem a intenção de aprofundamento nesses institutos, já que eles não fazem parte dos objetivos específicos dessa pesquisa.

### 1.3 O serviço público visto pela sociologia jurídica dos sistemas autopoieticos

No decorrer desse estudo, deparei-me com uma visão diferenciada e sofisticada em relação aos serviços públicos, o autor Celso Fernandes Campilongo observou-os sob a ótica da Teoria dos Sistemas do alemão Niklas Luhmann; relacionando as novas formas de prestação reguladora dos mesmos aos ajustes estruturais da teoria dos sistemas, conforme segue:

Serviço público” é uma das incontáveis noções que, em face das profundas mudanças verificadas na organização e no funcionamento do Estado, no Brasil e no mundo, impõe ao raciocínio jurídico importantes desafios. Tem-se a impressão, diante da magnitude dos chamados “ajustes estruturais” - que desembocaram em privatizações, novas formas de pactuação entre a Administração Pública e os particulares, criação de “Agências Reguladoras”, incentivos à competição e aos mecanismos de mercado,

<sup>49</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 mai. 2025.

<sup>50</sup> FREITAS, Clarissa Verena Lima. In; A (Im)possibilidade de Exceção do Contrato não Cumprido nos Contratos Administrativos. **Revista Unifacs**, n.143 (2012), p.15.

expansão de formas de regulação privada e consensual e, por fim, na chamada globalização-, de que as categorias convencionais da Teoria do Direito são incapazes de descrever a realidade das novas operações do sistema<sup>51</sup>.

Ocorre que, com as inovações da última reforma administrativa, operada face às novas necessidades de mercado, como uma maior concorrência das empresas privadas participando das licitações para pactuarem com a Administração Pública, essas novas formas de contratos do setor privado com o setor público Campilongo chama em seu texto de “ajustes estruturais”, baseando-se na ótica da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann.

Faz-se necessário um breve parênteses para se explicar sobre esses “ajustes estruturais” na Teoria dos Sistemas. Luhmann explica que:

As causalidades que podem ser observadas na relação entre sistema e meio situam-se exclusivamente no plano dos acoplamentos estruturais- o que significa dizer que estes devem ser compatíveis com a autonomia do sistema. Tal tipo de conceituação reafirma o já especificado, em aulas anteriores, acerca do significado preciso do conceito de autopoiesis: um sistema não pode ser mais ou menos autônomo, e mais ou menos autopoietico. Os acoplamentos estruturais podem admitir uma diversidade muito grande de formas, desde que sejam compatíveis com a autopoiesis. A ênfase reside, portanto, nessa compatibilidade<sup>52</sup>.

Simioni explica os acoplamentos estruturais como:

Acoplamentos estruturais ocorrem quando dois ou mais sistemas compartilham uma “estrutura” de iritação recíproca, quer dizer, no acoplamento estrutural há um meio de comunicação/operação que mantém uma duração considerável<sup>53</sup>.

Como explica Simioni, essa duração considerável corresponde à duração do contrato administrativo, seja ele de permissão, ou concessão ou outras formas de contrato do Poder Público com as empresas privadas.

Portanto, houve, segundo Campilongo, “ajustes estruturais” entre o sistema do Direito e a Economia, porém, sem deixar de lado o princípio da legalidade, o qual rege por imperativo os contratos administrativos. Na Teoria dos Sistemas de Luhmann, ele chamaria isso de acoplamentos estruturais entre o sistema jurídico e o meio social regido pela nova economia de mercado que impactou na forma de prestação dos serviços públicos por parte da Administração Pública.

<sup>51</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. Serviço Público e Regulação Sistêmica. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tôrres, Heleno Taveira (coordenação)- Serviços Públicos e Direito Tributário- São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 46.

<sup>52</sup> LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**; tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010 (Coleção Sociologia), p.130.

<sup>53</sup> SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Curso de hermenêutica jurídica contemporânea: do positivismo clássico ao pós-positivismo jurídico**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 675.

Porém, Luhmann deixa claro que o sistema jurídico trabalha com um código distinto do sistema econômico, para o sistema jurídico o código usado é lícito/ ilícito; enquanto para a economia, o código usado é lucrativo/ não lucrativo; já no sistema político o código usado é governante/governado, conforme explica Luhmann:

As operações de sistema são identificadas separadamente porque os sistemas se reproduzem e, ao fazê-lo, decidem quanto a suas próprias fronteiras. Isso ocorre com o auxílio de seus próprios códigos. No sistema político, isso é alcançado pela distinção entre poder superior (autoridade) e os subordinados (o governante/governado) e pela codificação da autoridade pelo esquema governante/oposição. No sistema jurídico, a codificação se baseia no tipo de distinção, bastante diferente, entre lícito e ilícito<sup>54</sup>.

Nessa ótica da teoria dos sistemas de Luhmann, tem-se que os contratos administrativos pactuados para a prestação dos serviços públicos devem estar contidos dentro do código do sistema jurídico, ou seja, dentro do princípio da legalidade, porque se esses contratos estiverem eivados de ilegalidade ocorreu a “corrupção do sistema” através de influências externas, as quais o corromperam.

Percebe-se que essa multidisciplinaridade que envolve a temática dos serviços públicos comprova a relevância e atualidade do tema para a doutrina jurídica.

Em relação à essa corrupção no sistema jurídico, continua ensinando Campilongo:

Se os serviços públicos, em nome dos mais nobres fins, fossem objeto de mera manipulação política, livre dos constrangimentos e limites impostos pelo regime jurídico que lhes é peculiar, estariam irremediavelmente corrompidos e seriam imprestáveis enquanto categoria jurídica<sup>55</sup>.

Portanto, o limite é o conjunto do sistema, qual seja, conjunto jurídico, então o contrato administrativo para a prestação do serviço público deve pertencer dentro do conjunto de código lícito para ter sua validade confirmada pelo ordenamento ao qual faz parte, fazendo relação com o princípio da legalidade dos atos administrativos.

Na sequência de seu texto, Campilongo deixa um desafio para os pesquisadores da área do Direito: “Como compatibilizar os princípios básicos do serviço público- universalidade, isonomia e continuidade- com parâmetros mercadológicos e comerciais<sup>56</sup>?”

Eis um grande desafio, posto que a prestação dos serviços públicos custa caro; e administrar os contratos da Administração Pública com as empresas particulares, prestando um

<sup>54</sup> LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger: tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 584-585.

<sup>55</sup> LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger: tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 584-585, p. 50.

<sup>56</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. Serviço Público e Regulação Sistêmica. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tôres, Heleno Taveira (coordenação)- Serviços Públicos e Direito Tributário- São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 58.

bom serviço, respeitando os princípios do Direito Administrativo e, ao mesmo tempo, conseguir tudo isso sem ter prejuízo nem para as empresas, nem para o Poder Público, com certeza é um dos grandes desafios jurídico-econômico-políticos do nosso século.

#### 1.4 Exemplo prático: Um exemplo elucidativo de controvérsia envolvendo o tema do serviço público, por Marcelo Figueiredo

O exemplo utilizado nesse item trata-se de um caso real, o qual foi enviado ao autor Marcelo Figueiredo para que ele elaborasse o seu Parecer Jurídico, a fim de elucidar os fatos e os direitos envolvidos na questão. Entende-se ser de uma riqueza ímpar para essa pesquisa trazer um exemplo como esse para o seu texto.

Segue o caso:

Honra-nos a Companhia de Saneamento “X”, situada na região nordeste do País, formulando-nos a seguinte consulta jurídica:

“X”, por disposição constitucional é a concessionária única para prestar saneamento básico em todo o Estado de “Y”.

Dentre suas atribuições legais, herdou de uma das empresas que a sucedeu a venda de água potável em atacado aos municípios para distribuição. Os municípios, por sua vez, recebem a água tratada, distribuem-na recebem tarifa dos munícipes e não pagam a “X” atingindo, hoje a dívida o montante de aproximadamente um bilhão de reais.

No sentido de estancar o desfalque financeiro perpetrado pelas Prefeituras Municipais devedoras, indaga-se:

O Estado- Poder Concedente dos serviços na Região Metropolitana – poderia prestar diretamente o serviço acima referido valendo-se da água produzida por uma empresa concessionária sua e de seu controle acionário, recebendo das Prefeituras Municipais e ressarcindo de imediato a concessionária produtora de água potável que seria por ele entregue aos Municípios”. (grifamos)<sup>57</sup>.

Esse exemplo é de fundamental importância para essa pesquisa por inúmeros motivos, dentre os quais destacamos os seguintes: o serviço público em questão é essencial, sem sombra de dúvidas; trata-se de um regime público de prestação de serviço por meio do instrumento de concessão de serviço público o qual passou por todas as fases jurídico-administrativas pertinentes ao caso; há a figura tributária do pagamento por meio de tarifa para remunerar o serviço público em pauta; há o inadimplemento da obrigação contratual de pagamento por parte dos Municípios abrangidos pelo contrato; a dívida do presente caso já atingiu um valor que desequilibra qualquer polo da relação contratual, causando-lhe prejuízo evidente e comprovado,

<sup>57</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: *Serviços Públicos e Direito Tributário*. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 682.

pois se trata de um alto valor de inadimplemento; o Estado teria meios de resolver a questão, porém, manteve-se inerte, caracterizando assim a conduta omissiva, enfim, todos os elementos do presente caso exemplificativo estão relacionados ao tema da presente pesquisa.

Outro detalhe desse exemplo é que ele também trata da figura administrativa de “região metropolitana”, a qual Pedro Estevam Serrano explica:

A reunião dos Municípios tem por condão principal a prestação em maestria dos serviços públicos comuns, os quais serão mais efetivos se prestados em conjunto, uma vez que, reunindo-se Municípios de igual ou melhor condição financeira e de desenvolvimento, o crescimento a ser enfrentado pela Região será maior e mais garantido<sup>58</sup>.

Essa questão da criação de Regiões Metropolitanas resolve muitas questões de ordem jurídico-administrativas, entre elas a economia de gastos públicos, a eficiência na prestação dos serviços, a economia na burocracia dos processos licitatórios, sem falar na economia na execução de obras públicas, haja vista que, nesse caso, uma obra já irá abranger uma região territorial maior, num único processo licitatório, gerando economia de tempo e recursos para a Administração Pública.

Esclarece ainda a consultante, que muito embora tenha tomado todas as providências jurídicas ao seu alcance, para receber os aludidos créditos, as dificuldades advindas dos mecanismos processuais protetivos das entidades políticas devedoras, impedem no curto ou médio prazo, nutrir esperanças de sua satisfação, o que compromete a capacidade de investimento da Companhia e desestabiliza gravemente sua situação no mercado em que atua<sup>59</sup>.

Anota, outrossim, que o problema assume proporções gravíssimas, sobretudo porque localizado na Região Metropolitana de XXX, área dimensionada a partir de uma concepção de integração, sob a coordenação do Estado de XX.”

Percebe-se pelo texto acima que, já foram utilizadas as tentativas amigáveis para o recebimento dos créditos, às quais restaram infrutíferas; percebe-se ainda que, há um desequilíbrio contratual, pela própria legislação no assunto que “protege” mais o Poder Público, em detrimento da empresa privada prestadora do serviço público, percebe-se ainda mais um outro problema, que é a área referida ser dimensionada a partir de uma concepção de integração, ou seja, foi dimensionada utilizando de consulta técnica de servidores públicos especialistas em diferentes áreas do conhecimento, com o fim de se alcançar o “melhor interesse público” para aquela área em questão, passando por procedimentos típicos do instituto como a participação popular de forma democrática até se alcançar a decisão administrativa em foco na consulta pública<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> SERRANO, Pedro Estevam. Regiões Metropolitanas. In: **Tratado de direito administrativo 2/** Coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento, Ives Gandra Martins. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 605.

<sup>59</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 681-697.

<sup>60</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no

Observando a questão do interesse social, bem como de sua evolução no tempo e com as alterações de espaço geográfico público, pontua Luís Roberto Barroso:

A noção de predominância de um interesse sobre os demais implica a ideia de um conceito dinâmico. Isto é: determinada atividade considerada hoje de interesse predominantemente local, com a passagem do tempo e a evolução dos fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, passando para a esfera de predominância regional e até mesmo federal. Uma série de fatores pode causar essa alteração: desde a formação de novos conglomerados urbanos, que acabam fundindo Municípios limítrofes, até a necessidade técnica de uma ação integrada de vários Municípios, para a realização do melhor interesse público. Também não é impossível imaginar o processo inverso, diante de uma substancial alteração da forma de ocupação populacional no território<sup>61</sup>.

Pelo ensinamento de Barroso, verifica-se o caráter dinâmico, autônomo e autopoietico do Direito, o qual está em constante evolução, tentando acompanhar as inovações de várias ordens diferentes, tanto no tempo, quanto no espaço.

Assim, seguindo na explicação do exemplo ilustrativo<sup>62</sup>:

A fim de responder a presente consulta, cumpre fixar algumas premissas fundamentais. Iniciamos por analisar a posição jurídica das entidades envolvidas na consulta. O Estado-membro, pessoa jurídica de direito público interno da Federação brasileira, e sua concessionária, prestadora de serviço público de saneamento.

Para isso, é necessário retroceder no tempo, e verificar como se constituiu “X”, qual sua natureza jurídica e atribuições no quadro normativo nacional.

A consulete foi instituída sob a égide da Constituição Federal de 1967/69. As tarefas de captação, tratamento e fornecimento de água potável para a população da área compreendida na XXXX, têm sido, historicamente, cometidas ao Governo do Estado, que as vem realizando através dos órgãos integrantes de sua administração direta e indireta, como demonstra a sinopse das normas legais e dos atos administrativos a seguir exposta.

Em 1969, através da Lei Estadual n. XXXX o Poder Executivo foi autorizado a constituir uma sociedade por ações, com o objetivo de produzir água potável destinada ao suprimento público das cidades instituídas na área da “XXXX”.

Constituiu-se, então, a Companhia de Água, a qual, nos termos no disposto no artigo 10º, tornou-se titular das competências para projetar, construir, operar, manter e explorar os sistemas de captação, adução, tratamento e condução de água, para venda em atacado, às entidades permissionárias da exploração dos sistemas distribuidores dos diversos Municípios.

A Lei “XXX” autorizou o Executivo a construir uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de “Y”, com o objetivo

---

Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 682.

<sup>61</sup> BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.153, jan./mar. 2002.

<sup>62</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 682-684.



de planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território do Estado de “Y”, respeitada a autonomia dos Municípios.

Com efeito, ainda na vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, havia previsão em seu artigo 164, da União, mediante lei complementar, realizar serviços comuns, estabelecendo regiões metropolitanas.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, a situação, no particular não se alterou. Houve um aperfeiçoamento no trato da questão do saneamento. O constituinte estadual também contemplou o saneamento com um capítulo próprio.

Com a Constituição Federal de 1988, também houve, paralelamente, a consagração da “organização regional”, cuja expressão maior encontra-se no artigo 25, § 3º, norma que vem reproduzida e ampliada na Constituição do Estado de “Y”, no artigo 152 e seus incisos.

O aludido artigo 25 § 3º dispõe:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Esse breve histórico constitucional e legislativo é fundamental a fim de comprovar alguns fatos históricos e jurídicos inegáveis.

Cabe observar, de nossa parte, que num exemplo ilustrativo pode ocorrer que, nos dias atuais, a legislação citada no estudo de caso já não esteja mais em vigor, porém, esse fator não interfere na contribuição acadêmica que o mesmo traz como benefício jurídico e de conhecimento público; tendo sido analisado todo o percorrer legislativo da época referente ao assunto em tela, contribuindo de modo ímpar para as pesquisas desse tema de modo geral, tamanha a qualidade das argumentações contidas.

Continuando o exemplo, agora o autor trará alguns fatos históricos e jurídicos importantes para a compreensão do todo.

- a) É o Estado “X”, a pessoa política competente, em seu território, para captar, tratar e fornecer água potável para a população de sua Região Metropolitana;
- b) Por conveniência administrativa e buscando a eficiência na prestação dos aludidos serviços, o Estado decidiu instituir e criar uma sociedade de economia mista, da qual é acionista controlador, a fim de concretamente planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território do Estado;
- c) “X” é empresa subordinada às diretrizes políticas do Governo do Estado, pessoa jurídica de direito público interno da Federação brasileira;
- d) A Região Metropolitana é uma realidade jurídica, nascida sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/69 (artigo 164), e aperfeiçoada mediante a edição dos seguintes diplomas e leis complementares federais e estaduais;
- e) A responsabilidade administrativa de integração, organização, planejamento e execução das funções públicas expressas na Região Metropolitana, é do Estado, que pode agir por si, ou por intermédio de sua concessionária de serviços públicos<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 684-685.

Pelo acima citado, depreende-se que o Estado da federação em pauta tem o controle de fato e de direito da situação, é a parte “protegida” no contrato; pelo elencado nos itens de a) a e), por motivos claros e objetivos que não compete repetir:

Já vimos que a consulente é uma sociedade anônima de economia mista, controlada pela Fazenda do Estado. Quanto a forma, não há dúvida, trata-se de uma sociedade por ações (gênero), uma sociedade anônima. Entretanto, há necessidade de indagar seu regime jurídico a fim de penetrar mais densamente no âmago da consulta<sup>64</sup>.

A doutrina escreveu muitas páginas a respeito das sociedades de economia mista. Para os efeitos da presente consulta, basta-nos recordar algumas ideias essenciais.

Já se afirmou que as sociedades de economia mista têm um conteúdo de direito público e uma forma de direito privado, levando, aliás, o próprio legislador a se referir a essa sociedade como sendo uma “entidade pública com personalidade jurídica de direito privado

A razão pela qual o legislador só se referiu à lei federal, no artigo 235 da lei societária, foi o fato de tratar, tão-somente, do aspecto comercial, empresarial, ou seja, de sua estrutura formal e de suas relações com o fisco, terceiros e empregados, sem prejuízo de reconhecer-se ao direito administrativo, que pode ser de natureza local, a possibilidade de fixar critérios ou normas para as sociedades de economia mista e empresas públicas, consideradas não mais na sua forma, mas no seu conteúdo, como órgãos descentralizados do Estado.

Também se nos afigura desnecessário discorrer a respeito da velha polêmica acerca do regime jurídico das sociedades de economia mista. As discussões doutrinárias perderam força, com a Edição da Emenda Constitucional n.º 19/98, que, em seu artigo 173, inciso II, § 1º, afirmou, de forma inequívoca, o regime a que se submetem as empresas das quais o Estado participa, majoritária ou minoritariamente.

A consulente, permanece submetida a regime jurídico de direito público, porque autorizada sua criação por lei, incluída pois no regime aplicável às entidades da administração indireta. É, portanto, uma “verdadeira” sociedade de economia mista, no sentido de estar integrada no concerto da Administração Pública do Estado<sup>65</sup>.

Ademais, não há dúvida de que a consulente presta serviço público. Nesta medida,

---

<sup>64</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 682-684.

<sup>65</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 682-684.

apesar de atuar na forma privada, como sociedade por ações, submete-se a regime jurídico de direito público.

Seguindo:

Submete-se a consulente a processos de licitação pública, à jurisdição administrativa do Tribunal de Contas do Estado de “Y”, presta contas de seus atos, seus dirigentes e diretores são agentes públicos no contexto do direito administrativo disciplinar, e assim por diante.

Também parece oportuno recordar, que o Estado pode explorar atividades econômicas, quando o regime será o previsto no artigo 173 da Constituição Federal e seus parágrafos, e ainda deve prestar **serviços públicos**, diretamente, (por si e suas entidades), ou por concessão ou permissão contratuais, hipóteses em que o regime será o do artigo 175, parágrafo único e seus incisos, combinados com o artigo 37, que, em seu caput, alude a Administração Indireta, referindo-se a sociedades de economia mista em seus incisos XVII e XIX, e sobre a prestação de serviços públicos por pessoas jurídicas de direito privado em seu inciso § 6<sup>o</sup>.

Nessa parte do exemplo ilustrativo, compete trazer o texto do artigo 175 da C.F./88, bem como o texto do § 6<sup>o</sup>, do artigo 37 e seu caput, da C.F./88, para melhor compreensão do contexto jurídico, a seguir:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.  
(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6<sup>o</sup> As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa<sup>67</sup>.

Pelo texto do artigo 175 da Constituição, percebe-se que, não importa a forma de prestação dos serviços públicos, ela pode ser de forma direta ou indireta; sendo que, caso seja de forma indireta seja seguida a legislação pátria sobre licitações e contratos com a Administração Pública. Pelo texto do caput do artigo 37, temos os princípios basilares do Direito Administrativo Brasileiro e pelo seu parágrafo 6<sup>o</sup> tem-se que está estabelecida a responsabilidade objetiva da Administração Pública pelos danos que possam ocorrer na prestação de serviços públicos, seja na forma direta ou indireta de prestação, ainda sendo assegurado o direito de regresso; ou seja, é aquela competência definida pelo critério do serviço

<sup>66</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 685-687.

<sup>67</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 mai. 2025.

público, cujo berço reporta lá na França pelo Caso Blanco, já citado nessa dissertação, que definiu esse critério de competência do serviço público.

Voltando ao exemplo, a consulente é, pois, empresa estatal (rotulada de sociedade de economia mista), criada para desempenhar serviços cuja titularidade é de competência do Estado de XXX. E isso deixamos claro, no que tange especialmente à coordenação da Região Metropolitana, por força do artigo 25 § 3º da Constituição Federal. Situação diversa é a da empresa estatal criada para desempenhar serviços cuja titularidade não seja da pessoa política criadora, como por exemplo, da antiga “YY” cujos serviços públicos são de titularidade da União.

De outra parte, é preciso dissertar a respeito da situação jurídica da Região Metropolitana em tudo similar à hipótese presente, como é o caso do Estado de São Paulo, objeto central de consulta, respondida pelo Prof. Alaôr Caffé Alves, citado no estudo, que sobre esse tema, assim se manifestou:

Para o efeito da caracterização de funções públicas de interesse comum, no setor de saneamento básico, já são notórios os casos de captação, adução, tratamento e distribuição por atacado de água, bem como do tratamento e disposição final dos esgotos da região metropolitana. Estes serviços há muito são realizados **pela entidade estadual** encarregada de sua prestação regional. E isto é legalmente fundado, tanto é que a LC nº 760/94, acima citada, em seu artigo 7º, IV inclui, entre os campos funcionais de interesse comum das entidades regionais, precisamente o saneamento básico, compreendendo obviamente aquelas fases acima mencionadas” (grifamos)<sup>68</sup>.

Com fundamento nas lições do exemplo, podemos afirmar que o Estado é a pessoa jurídica de direito público competente, é o titular e coordenador constitucional das funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana de XXX e:

Resta saber, de que modo seria possível a resolução do problema da consulente. Quais as opções oferecidas pelo ordenamento jurídico, em face das considerações aqui lançadas. Para tanto, cremos ainda necessário, lançar uma palavra a propósito da descentralização por serviços, espécie da categoria jurídica- descentralização<sup>69</sup>.”

Pelo exposto acima, ressalta-se o caráter da supremacia do interesse público sobre o particular, sendo que, para os serviços públicos, cabe a sua aplicação de forma indiscutível pela doutrina e jurisprudência.

<sup>68</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 685-687.

<sup>69</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 687-688.

Cabe aqui, de nossa parte, um breve parêntese, para ressaltar que, muitas vezes, em termos de criação dessas regiões metropolitanas, acaba-se por interferir em outras áreas da administração pública, entre as quais podemos citar: arquitetura do ambiente público, afetações impactando o Código de Posturas dos municípios envolvidos, outras alterações que possam impactar também na legislação do Código de Obras dos municípios afetados, não podendo deixar de citar as alterações que gerarão impacto ambiental nas áreas circunscritas às regiões metropolitanas em questão. Tudo isso deve ser analisado com muito cuidado por todos os setores envolvidos dentro da estrutura organizacional e operacional da Administração Pública. Evidenciando-se as alterações legislativas que serão necessárias em relação aos diplomas legislativos municipais citados, como o Código de Obras dos Municípios, o Código de Posturas dos Municípios, o Plano Diretor e, a depender do caso, até mesmo alterações nas Leis Orgânicas Municipais, pois, caso contrário, a legislação fica dissonante e completamente desatualizada em face da nova realidade dos municípios afetados pela criação da região metropolitana.

Todas essas questões, são muito afetas ao direito urbanístico brasileiro, pois o progresso das cidades precisa estar em consonância com o ordenamento jurídico, em especial relação com o Direito Ambiental e outras interfaces que se conectam, nesse sentido, difere-se urbanização de urbanificação, conforme ensina José Afonso da Silva<sup>70</sup>.

Nesse sentido, com o crescimento desordenado dos Municípios, eles acabam ficando “feios” esteticamente, somente vindo a ser melhorados através de estudos de urbanificação.

Após esse breve parêntese, segue o exemplo prático:

Como é sabido, descentralização administrativa ocorre “quando, por lei, determinadas competências são transferidas a outras pessoas jurídicas, destacadas do centro, que podem ser estruturadas à maneira do Direito Público (autarquias e fundações de Direito Público), ou estruturadas sob a forma do Direito Privado (empresas privadas e sociedades de economia mista), sem embargo de não se submeterem inteiramente a esse regime jurídico. Ainda é possível a descentralização administrativa a outros entes privados, na forma de delegação. Na desconcentração, de seu turno, não há criação de outras pessoas, mas sim atribuição de determinadas competências a serem exercidas no âmbito da mesma pessoa”. É a lição de Lúcia Valle Figueiredo.

A consulente é entidade descentralizada da Administração Paulista, criada exatamente para executar e prestar serviços de “planejamento, execução e operação de saneamento básico em todo o Estado de “Y”. Entretanto, vem sofrendo essa séria dificuldade em relação à Região Metropolitana. Não consegue, naquela Região, operar a contento e isto por conta do locupletamento ilícito das denominadas “permissionárias”, os Municípios ou suas entidades, que compram água por atacado e serviços de tratamento de esgoto da consulente e de forma irresponsável estão inadimplentes.

Recorde-se, uma vez mais, que a consulente ajuizou diversas medidas judiciais procurando receber seus créditos. Também não há dúvidas no sentido de que a consulente fará jus à indenização, pelos Municípios devedores, correspondente aos

---

<sup>70</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 27. “O termo “urbanificação” foi cunhado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios do urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal, a urbanificação é o remédio.”

serviços prestados sem remuneração, segundo cláusula padrão contida nos contratos de fornecimento de água a grosso.

O quadro é gravíssimo, sob todos os enfoques possíveis. Do ângulo financeiro e social, o volume da dívida, apenas em sua expressão atualizada, seria suficiente para cobrir cerca de oitenta por cento do investimento no Programa Metropolitano de Água, que acabou com o rodízio de treze anos no abastecimento da Região, tudo conforme informações prestadas pela consultante, e que agora por essa e por outras razões retorna para afligir a população atingida. A continuar essa situação, milhões de consumidores serão prejudicados pela ação irresponsável dos inadimplentes.

Resta, pois, saber, da viabilidade desta passagem, da “competência”, ou titularidade, dos serviços públicos de água ao Estado de XXX, de modo a viabilizar a cobrança desse fantástico passivo acumulado.

Entendemos que a questão, nesse passo, somente pode ser equacionada a partir do estudo das competências constitucionais das entidades políticas envolvidas, especialmente do Estado de XXX. É dizer, cumpre saber se poderá o Estado de XXX “receber” tal competência, ou se pelo contrário, tal conduta é vedada pelo sistema jurídico<sup>71</sup>.

Dúvidas não existem na doutrina do direito administrativo a propósito da descentralização por serviço. Maria Sylvia Zanella Di Pietro é categórica:

No caso da descentralização por serviço, o ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço; em consequência, ele desempenha o serviço com independência em relação à pessoa que lhe deu vida, podendo opor-se a interferências indevidas; estas somente são admissíveis nos limites expressamente estabelecidos em lei e têm por objetivo garantir que a entidade não se desvie dos fins para os quais foi instituída. Essa a razão do controle ou tutela a que tais entidades se submetem nos limites da lei<sup>72</sup>.

Vê-se que, muito embora tenha a consultante ampla autonomia para gerir os seus negócios, autonomia que lhe foi confiada pela lei que autorizara sua criação, traçou seus objetivos e propósitos, inclusive com a detenção da titularidade para execução dos serviços, a entidade criadora, o Estado de XX, não está imune a controlá-la, na exata medida do cumprimento de seus objetivos legais e institucionais.

E para continuar a atingir seus objetivos institucionais, compete ao Estado auxiliá-la na busca de seus fins legais.

Eis a razão da ilustre administrativista acima citada, advertir que a independência não chega a ponto de tolerar a falência institucional de sua entidade, de sua “criatura”. Aliás, a razão da descentralização, está exatamente no alívio do órgão central de comandar certas atividades, beneficiando-se da especialização da entidade descentralizada.

<sup>71</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 687-688.

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 edição. São Paulo: Atlas, 2001.

Devemos ainda recordar, que não há confundir descentralização administrativa com a competência ou titularidade do serviço público em si considerado. Este será sempre de competência ou titularidade do Estado, por intermédio de suas pessoas políticas da Federação brasileira.

A partilha de competência para os serviços públicos assume relevância no regime constitucional brasileiro. A Constituição de 1988 dedica-lhe vários dispositivos, de vez que à definição legal específica deve sempre proceder a previsão constitucional genérica (artigo 173, *caput*).

Há assim os serviços públicos federais, os estaduais e os municipais. A Constituição atribui aos Estados e ao Distrito Federal uma competência explícita para a prestação de serviços locais de gás canalizado (artigo 25, § 2º) e outra para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (artigo 25, § 3º), e várias modalidades de competência explícita comum, como as treze previstas em seu conjunto, com a União e os Municípios, no artigo 23, além de outras, como a prestação de ensino público. Além dessas, são reservadas aos Estados todas as demais modalidades de prestação que não lhes sejam vedadas constitucionalmente, conforme sua competência explícita remanescente<sup>73</sup>.

Pelo que se observa desse trecho do caso em tela, a descentralização ocorre justamente para não “sobrecarregar” o Poder Público na tarefa de executar sozinho todas as fases específicas de um serviço público que exige alto grau de especialidade. Mas, para isso ocorre a contrapartida, qual seja, normalmente, a contrapartida é financeira e está estipulada de forma expressa nas cláusulas do contrato administrativo entre Poder Público e empresa privada (permissionária e ou concessionária) para parte da execução na prestação do serviço público pactuado entre eles.

Retornando ao texto do exemplo prático<sup>74</sup>.

Recorde-se ainda, que o Estado é o titular do bem previsto no artigo 26, I da Constituição Federal, o que inclusive lhe permite conceder ao Município, serviços que são de sua titularidade, como os prestados pela consulente.

Diante dessa realidade constitucional, forçoso reconhecer ser o Estado, a única pessoa política de direito público interno competente para exercer a titularidade desse serviço público. E se a premissa é verdadeira, não há dificuldade jurídica em reconhecer ao Estado de XXX, o direito de receber de sua empresa, de quem detém o controle acionário, créditos cedidos para exercitar a cobrança de dívidas e débitos de Municípios inadimplentes.

No caso em exame, há uma impossibilidade fática, no curto ou médio prazo de a questão ser adequadamente solucionada a contento, o que levará a consulente à ruína

<sup>73</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 edição. São Paulo: Atlas, 2001, p. 688-691.

<sup>74</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 687-688.

econômico-financeira, comprometendo inclusive seu programa de investimentos e o atendimento a milhões de usuários em todo o Estado de XXX.

Pois bem. Retornando o raciocínio anterior. Cremos que o Estado de XXX, poderia receber esses créditos da consulente, e realizar a atividade de cobrança, retenção ou compensação das dívidas das entidades inadimplentes, mediante o mecanismo previsto no artigo 160 parágrafo único da Constituição Federal, que tem a seguinte redação:

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. **A vedação prevista neste artigo não impede a União, e os Estados de condicionarem a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias**<sup>75</sup>. (grifamos)

A primeira dúvida que surge é de ordem administrativa. Se o Estado poderia, ausente autorização legal específica, realizar tal operação. É dizer, se a lei de criação da entidade teria necessariamente de contemplar tal possibilidade, ou autorizá-la. Pensamos que a resposta é negativa e assentamos nosso raciocínio no princípio da hierarquia das leis e sobretudo na competência e titularidade do Estado de “XXX”.

Deveras, a ninguém é desconhecido que a norma constitucional é hierarquicamente superior à lei, ao comando infraconstitucional. É a lei que busca seu fundamento de validade na Constituição. É exatamente a lei, no caso, a Constituição Federal (artigo 25, § 3º), que atribui ao Estado, na Região Metropolitana a coordenação de seus interesses comuns.

E assim pensamos, porque não vemos incompatibilidade formal ou material no “retorno” dessa competência, ou no simples exercício de uma atividade de cobrança. A rigor, competente é e sempre foi o Estado para curar os interesses da Região Metropolitana, e não a consulente.

Nessa questão suscitada, a doutrina da hierarquia das normas jurídicas bem a resolve, sem sombra de dúvidas, o que não impediria de forma alguma de o Estado “XXX” (assim chamado pelo autor), de realizar as referidas cobranças, ou por forma de retenção ou ainda por sistema de compensação de dívidas, onde e como lhes couber, na análise de cada caso em concreto.

Seguindo no exemplo prático<sup>76</sup>:

É inegável o princípio da supremacia da Constituição que se justifica para manter a estabilidade social, bem como a imutabilidade relativa a seus preceitos, daí haver uma entidade encarregada da “guarda da Constituição” (o Poder Judiciário e o Supremo Tribunal Federal) para preservar sua essência e os seus princípios jurídicos.

Nesse sentido, a norma constitucional que contempla a realidade da Região Metropolitana confere plenos poderes ao Estado Membro para representá-la, para coordenar seus interesses.

No caso em exame, verifica-se que o Estado de “XX” pode e deve exercer essa competência.

As regras fixadas pela Constituição Federal, pela Constituição do Estado e legislação

<sup>75</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 mai. 2025.

<sup>76</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005.



infraconstitucional em matéria de recursos hídricos, saneamento e entidades regionais (regiões metropolitanas), como exposto, autorizam o Estado a operar os serviços de que trata a consulta.

Quem pode operar, pode descentralizar, pode conceder, pode retomar, pode delegar a cobrança e pode cobrar pela prestação desses serviços. Naturalmente, que o Estado não está aparelhado para diretamente prestar esses serviços. Para isso criou sua entidade, “X”.

O que deseja a consulente, é exatamente utilizar-se de um mecanismo jurídico que viabilize sua recuperação enquanto empresa prestadora de serviços públicos. Detém créditos absolutamente hígidos, mas de cobrança difícil ante seu vulto e os meios clássicos de que dispõe.

Precisa em realidade de recursos líquidos imediatos para os investimentos programados e que são necessários para garantir direitos fundamentais, como vida, saúde, meio ambiente, universalidade do acesso aos serviços públicos e a bens essenciais de uso comum, entre outros.

Da sequência dessa ação planejada da Consulente decorrerá profunda economia para o próprio Estado em matéria de saúde curativa, de despesas hospitalares, de previdência social, para mencionar apenas alguns itens.

Assim, há manifesto interesse público na utilização de mecanismos que viabilizem a superação da crise hoje representada pela existência de uma empresa, que poderá ser inclusive grande exportadora de tecnologia na área de saneamento, mas que, embora tendo créditos gerados por sua ação, não dispõe de todos esses recursos imediatos e reais para a continuidade de sua missão institucional.

Pelo texto do exemplo acima citado, percebe-se a dificuldade da empresa prestadora de serviço público de conseguir receber o seu crédito que lhe é devido por direito, haja vista, em execuções contra a Fazenda Pública, terem um regime processual especial, o que traz um desequilíbrio processual, pois os prazos, bem como outros detalhes de procedimento acabam, de certa forma, favorecendo mais à Fazenda Pública (como devedora), do que ao seu credor de direito.

Porém, nota-se nesse trecho do exemplo prático ser o serviço público em questão de absoluta essencialidade e relevância, qual seja, a prestação de serviço público de saneamento básico englobando a captação, o tratamento e o fornecimento de água potável para a população, missão que atinge de forma direta a vida e a saúde de todos os municípios da região descrita no estudo de caso.

A essencialidade do serviço público em questão restou evidenciada, mesmo porque o elemento água é essencial à vida humana e de tantas outras espécies, caracterizando-se como um bem jurídico de extrema relevância para a sociedade.

O inadimplemento externado pelo exemplo está em vias de comprometer a continuidade na prestação do serviço público essencial ora em pauta, o que, caso acontecesse (interrupção do tratamento, da captação e do fornecimento de água para a população), geraria um verdadeiro caos social, resultando em sérias consequências de insanidade pública sem precedentes.

Nesse panorama, segue o exemplo prático<sup>77</sup>

Deveras, como exposto acima, não seria possível ao Estado, no momento, prestar aludidos serviços. Mas seria perfeitamente viável sua cobrança ou retenção, em face de outros créditos ou repasses que o Estado detenha junto aos Municípios da Região Metropolitana. Isto, após a cessão ao Estado dos créditos gerados (cessão, é claro, por formas não vedadas pela Lei Complementar n. 101/2000- como pagamento de dividendos ou permuta, ou outra qualquer).

Ao contrário do que se supõe, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como o próprio nome sugere, deseja e impõe a todos os seus destinatários, normas de planejamento e transparência, visando prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (artigo 1º, § 1º).

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe exatamente a todos a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional dos entes da Federação (artigo 11). Assim, o Estado de XXXX ao estudar e tentar viabilizar essa operação, estará dando cumprimento efetivo aos princípios da lei de responsabilidade fiscal ao privilegiar seu ideário de planejamento, recuperação de receitas e investimentos públicos. Em nenhum momento a lei fiscal veda operações como a idealizada, sendo naturalmente necessários alguns cuidados para que a operação não seja equivocadamente caracterizada como autêntica operação de crédito ou a ela equiparada singelamente (artigo 37 da LRF).

O reflexo dessa ação não pode se cingir à mera cobrança, devendo cumprir a finalidade maior que motiva uma operação dessa complexidade: assegurar a continuidade dos investimentos na área do saneamento básico. Isto poderá dar-se através de mecanismos como v.g. aporte de capital, prévio ou sucessivo à cobrança, entre outros possíveis.

Naturalmente que a Fazenda do Estado deverá opinar sobre a viabilidade técnica dessa operação, bem como realizar um estudo de cunho econômico-financeiro e orçamentário sobre sua conveniência. O vulto dos créditos em questão, a necessidade de garantir os direitos referidos e a importância estratégica da empresa envolvida justificam um esforço nesse sentido.

Não havendo óbices dessa natureza, do ângulo jurídico, não vislumbramos qualquer ilegalidade na sugerida operação. Ao contrário, pensamos que a medida encontra conforto na competência constitucional do Estado, que detém a titularidade na matéria de saneamento básico na Região Metropolitana. Ao exercer a aludida cobrança, o Estado de XXX atenderá ao interesse público, recuperando o setor de saneamento básico e assim, exercendo competência que detém em prol da ampla maioria de sua população e em escala mais ampla, de todo o Estado.

Como a matéria apresenta-se de grande relevo para a consulente, sugere-se a confecção de minucioso relatório de Diretoria sobre a questão, bem assim, a manifestação de seus órgãos técnicos de administração, notadamente de seu Conselho de Administração para, afinal proceder-se a convocação de Assembleia Geral Extraordinária, ocasião em que, sua controladora, a Fazenda do Estado, deverá manifestar-se sobre a operação.

Sugere-se ainda, à conveniência e oportunidade dos negócios sociais, que seja ouvido, liminarmente, o Estado de XXX, que certamente deverá manifestar-se por diversos de seus órgãos, inclusive a Secretaria da Fazenda, a Procuradoria Geral do Estado, e a Assessoria de Governo, a fim de opinar sobre a viabilidade técnica-operacional da sugestão oferecida.

---

<sup>77</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tórrs Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 695-697.

É o nosso parecer,  
S.M.J.  
Julho de 2001  
Marcelo Figueiredo.

Nessa parte final do exemplo prático em tela, percebe-se que a saída que esse Parecer Técnico sugere necessita estar em consonância com os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que para seu cumprimento faz-se necessária a participação de importante servidor público, qual seja, o contador público, aquele que, devidamente especializado nas questões pertinentes à Lei da Contabilidade Pública, orientará com o seu Parecer Técnico aos outros setores da Administração Pública que, num trabalho interdisciplinar, são todos voltados no sentido de se respeitarem as regras jurídicas, contábeis e orçamentárias específicas da Administração Pública.

Consideramos de fundamental relevância termos trazido esse exemplo prático para a presente pesquisa, dada a sua conexão com a linha de pesquisa, bem como em relação ao seu tema, em especial no que se refere aos serviços públicos de caráter essencial, como é o caso do serviço público essencial apresentado no mesmo.

## 2 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À GREVE NO BRASIL

Historicamente, a primeira Constituição brasileira que entendeu por bem dispor sobre o reconhecimento de convenções coletivas do trabalho foi a de 1934, no texto do artigo 121, § 1º, alínea j, conforme disposto:

Art. 121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país.

§ 1º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

j) reconhecimento das convenções coletivas de trabalho.

(...)<sup>78</sup>.

Pelo texto constitucional observa-se que há uma preocupação em se iniciar uma melhor regulação das condições de trabalho no ordenamento jurídico brasileiro, sendo que é mencionada de forma explícita a liberdade de associação, através da qual chega-se às chamadas convenções coletivas de trabalho, tão importantes no curso histórico do Direito do Trabalho.

A Constituição de 1934 foi promulgada aos 16 de julho de 1934, na cidade do Rio de Janeiro, por uma Assembleia Nacional Constituinte presidida por Antônio Carlos Ribeiro de Andrada (Deputado advindo da Aliança Liberal). Essa Constituição, para a época, possui traços jurídicos avançados, tanto em relação a direitos sociais quanto em relação a direitos políticos e trabalhistas.

No que se refere aos avanços no âmbito de direitos políticos, foi ela que instituiu o voto secreto e obrigatório, visando combater fraudes eleitorais; também instituiu, pela primeira vez, o voto das mulheres, criando ainda a Justiça Eleitoral.

Em relação aos avanços de direitos trabalhistas, essa Constituição refletiu muitas conquistas para a classe operária, dentre elas a instituição do salário mínimo, da limitação da jornada de trabalho em oito horas diárias, o direito a férias anuais remuneradas, assegurou o descanso semanal e ainda estabeleceu a indenização por dispensa sem justa causa, dentre outros benefícios; portanto, para a época, foi de muito avanço jurídico, político e econômico para o Brasil, preocupando-se com a proteção de direitos sociais, em especial, da classe operária.

Sendo que, após a promulgação da Constituição de 1934, essa Assembleia se reuniu para eleger, de forma indireta, o Presidente Constitucional, ocasião em que foi eleito Getúlio Dornelles Vargas.

A próxima Constituição do Brasil foi a de 1937, promulgada durante a Ditadura do Estado Novo pelo Presidente Getúlio Dornelles Vargas, período em que houve um retrocesso no sistema democrático brasileiro, impactando o direito de liberdade sindical e, conseqüentemente, o direito de greve. Nela, o direito de greve foi reprimido, conforme se pode observar pelo texto da parte final do artigo 139, a

---

<sup>78</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 07 de setembro de 2025.

seguir:

Art 139 - Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum. A greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional<sup>79</sup>.

Portanto, deflagrado enorme retrocesso jurídico-social e político pela Constituição de 1937 do Brasil, ela reprime o direito de greve, ela trabalha a favor do capitalismo, do “neo-liberalismo”, ela vai na contra-mão da essência do direito fundamental de greve do trabalhador brasileiro, ela atende a outros interesses, percebidos nas entrelinhas do texto constitucional supracitado, ela visa proteger apenas a economia, restringindo direitos sociais já alcançados pela Constituição anterior.

Na sequência vem a Constituição de 1946, marcada pelo retorno da democracia, ela restaurou em seu texto constitucional as liberdades civis, sua promulgação ocorreu durante a presidência de Eurico Gaspar Dutra, vencedor das eleições de 1945. Houve um avanço, porém, ainda de forma controlada, diga-se um avanço parcial, pois a Constituição de 1946 reconheceu o direito de greve dos trabalhadores, porém, a estrutura sindical era limitada, posto que os sindicatos estavam sujeitos ao controle governamental, num sistema ainda corporativista. Nessa Constituição o direito de greve foi reconhecido, porém, deveria ser regulado por lei, a regulamentação se deu através do Decreto-lei nº 9.070/46 (o qual proibia a greve em atividades essenciais, especialmente no serviço público) e, posteriormente, deu-se pela Lei nº 4.330/64, os quais impuseram uma série de restrições controladas pelo Estado.

Na Constituição de 1946, o direito de greve foi reconhecido em seu artigo 158, a seguir: “Art. 158- É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”<sup>80</sup>.

Ocorreu que, nessa época, a lei regulou até de forma exagerada, o que dificultou ao máximo o alcance de efetividade do direito de greve.

Um exemplo dessa regulação exagerada é explicado pelo autor Ovidio Bernardi, conforme texto a seguir:

I- A lei federal n.1802, de 5 de janeiro de 1953, que "define os crimes contra a segurança nacional a cessação coletiva de serviço por parte de funcionários públicos, desde que por razões de natureza política ou social, apenando o ilícito com detenção de seis meses a dois anos. É o que está estatuído no seu art 18<sup>81</sup>.

Pelo exposto pelo autor Ovídio Bernardi, percebe-se que, apesar do Poder Executivo

<sup>79</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em 07 de setembro de 2025.

<sup>80</sup> BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 07 set. 2025.

<sup>81</sup> BERNARDI, Ovídio. **O município e a nova legislação federal após a revolução de março de 1964**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1965, p. 66.

possuir um discurso de “retorno” dos direitos sociais, isso, na realidade, não ocorreu na prática, sendo uma política econômica na verdade voltada para uma regulação extremamente exagerada dos direitos sociais, de forma a inibir e, realmente atrapalhar a efetividade do exercício do direito de greve, esse governo, na época do Presidente Getúlio Dornelles Vargas, talvez pressionado pela política econômica internacional, acabou por decretar várias medidas que privilegiavam o sistema liberal de produção, com um claro retrocesso na esfera dos direitos sociais.

Logo, no próximo artigo (159) dessa Constituição (1946), é reconhecida a liberdade sindical, conforme a seguir:

Art. 159- É livre a associação profissional ou sindical sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público<sup>82</sup>.

A regulação citada no texto do artigo 159, deu-se com excesso de formalidades, ao que parece com o intuito de coibir o exercício do direito de greve por parte dos trabalhadores. O Decreto-lei nº 9070/46, foi um dos instrumentos de regulação dos dissídios coletivos, em seu § 2º, do artigo 2º, assim dispunha:

§ 2º As manifestações ou atos de solidariedade ou protesto, que importem em cessação coletiva do trabalho ou diminuição sensível e injustificada de seu ritmo, ficam sujeitos ao disposto nesta lei<sup>83</sup>.

E, o mesmo Decreto-lei dispunha ainda sobre as atividades consideradas fundamentais, conforme se observa pelo texto de seu artigo 3º e § 1º, disposto:

Art. 3º São consideradas fundamentais, para os fins desta lei, as atividades profissionais desempenhadas nos serviços de água, energia, fontes de energia, iluminação, gás, esgotos, comunicações, transportes, carga e descarga, nos estabelecimentos de venda de utilidade ou gêneros essenciais à vida das populações, nos matadouros, na lavoura e na pecuária, nos colégios, escolas, bancos, farmácias, drogarias, hospitais e serviços funerários, nas indústrias básicas ou essenciais à defesa nacional.

§ 1º O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, mediante portaria, poderá incluir outras atividades entre as fundamentais<sup>84</sup>.

Analisando o texto acima citado, observa-se que o artigo 3º dispõe sobre as atividades que entende ser fundamentais, até aí tudo bem; porém, quando se depara com o texto do § 1º concluiu-se

<sup>82</sup> BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 07 set. 2025.

<sup>83</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 9.070, de 15 de março de 1946**. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De19070imprensa.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De19070imprensa.htm). Acesso em: 07 set. 2025.

<sup>84</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 9.070, de 15 de março de 1946**. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De19070imprensa.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De19070imprensa.htm). Acesso em: 07 set. 2025.

que há uma clara manipulação de forma a permitir uma vasta lista extensiva dessas atividades por parte do Ministério do Trabalho, que, dependendo da forma como for executado, restringe e muito o exercício do direito de greve, podendo o limitar sobremaneira.

O outro instrumento que regulou o artigo 158, da Constituição brasileira de 1946 foi a Lei nº 4330/64, a qual vamos analisar a parte que interessa, o artigo 1º dispõe que o direito de greve reconhecido no artigo 158 (Constituição brasileira de 1946), será exercido nos termos dessa lei (Lei nº 4330/64). Ora, então uma lei (hierarquia jurídica de lei), vem regular o texto constitucional (hierarquia jurídica de constituição), o que se for executado de forma ilimitada, obviamente irá restringir um direito que o próprio artigo 158 da Constituição já havia assegurado. Esse é um dos pontos que a pesquisa pretende destacar, a manipulação de normas, afrontando direitos consagrados constitucionalmente, numa afronta ao devido processo legislativo e, por conseguinte, também caracteriza uma afronta à própria democracia.

E o texto da Lei nº 4330/64 segue com exigências formais, como de quórum etc, exigências que tendem a regular e dificultar o livre exercício do direito de greve no Brasil da época, senão vejamos:

Art. 5º O exercício do direito de greve deverá ser autorizado por decisão da assembleia geral da entidade sindical, que representar a categoria profissional dos associados, por 2/3 (dois terços) em primeira convocação, e, por 1/3 (um terço), em segunda convocação, em escrutínio secreto e por maioria de votos.

(...)

§ 2º Entre a primeira e a segunda convocação deverá haver o interregno mínimo de 2 (dois) dias.

§ 3º O quórum de votação será de 1/8 (um oitavo) dos associados em segunda convocação, nas entidades sindicais que representem mais de 5.000 (cinco mil) profissionais da categoria<sup>85</sup>.

Sendo que, na continuação do texto da referida lei, seguem várias condições (bem restritivas) para o exercício do direito de greve.

A Constituição de 1946 vigorou até o ano de 1964, quando foi suspensa pelo Ato Institucional número 1, onde ocorreu outro retrocesso para a democracia, através do golpe militar do mesmo ano.

Novamente retrocesso democrático, durante esse regime (militar), foi imposta a Constituição de 1967, na qual o direito de greve foi severamente restringido, ocorrendo a perda até mesmo de sua característica de direito fundamental, em assombroso retrocesso jurídico, passando a ser meramente um exercício de poder regulado pelo Estado. As restrições ao exercício do direito de greve aumentaram, chegando a ter de haver uma aprovação em assembleia de entidade sindical, porém, essa estava sob intervenção do governo, numa forma velada de controle.

Também na Constituição de 1967, o exercício do direito de greve foi proibido para funcionários públicos e para trabalhadores de serviços essenciais, como os de alguns setores como energia, transporte e comunicação.

---

<sup>85</sup> BRASIL. **Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964**. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4330.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htm)impressao.htm. Acesso em 07 set. 2025.

Ocorreu ainda, para reprimir ainda mais o direito de greve, a mudança de competência para julgar os casos de greve, através do Ato Institucional nº 25, de 1965, que antes era de competência da Justiça do Trabalho, passando para a da Justiça Federal, numa clara manobra judicial de repressão ao exercício do direito de greve do trabalhador.

A Constituição de 1967 enxerga a greve, quase que praticamente, como um delito, conforme se depreende pela análise do trecho constitucional a seguir:

Art. 119- Aos Juizes Federais compete processar e julgar, em primeira instância:  
 (...)
   
VI- os crimes contra a organização do trabalho, ou decorrentes de greve;  
 (...) <sup>86</sup>

Dessa forma, segue o ordenamento constitucional brasileiro no que se refere ao exercício do direito de greve, entre avanços e retrocessos, como numa onda de mar, que vai e volta...

Até que chega o momento do nascimento da Constituição Cidadã do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988 pelo Congresso Nacional, após amplo debate democrático, com participação popular, assegurando o direito de greve em seu artigo 9º, com a seguinte redação:

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.  
 § 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.  
 § 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei<sup>87</sup>.

Sendo que, a partir daí (iniciando pela Constituição de 1934 do Brasil), esse direito foi evoluindo até chegar, atualmente no seu patamar de direito humano fundamental, reconhecido a nível internacional, conforme os ditames dos artigos da Convenção Coletiva nº 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) do ano de 1948, que protege o livre exercício das diversas atividades sindicais por parte dos trabalhadores e dos empregadores, destacando-se aqui o texto do seu artigo 11, a seguir:

Os Membros da Organização Internacional do Trabalho para os quais a presente Convenção esteja em vigor comprometem-se a tomar todas as medidas necessárias e apropriadas a assegurar aos trabalhadores e às entidades patronais o livre exercício do direito sindical<sup>88</sup>.

Será através da proteção à liberdade de exercício do direito sindical, que se efetivará por consequência o exercício do direito de greve dos trabalhadores tanto ao nível doméstico, quanto a nível internacional.

Amauri Mascaro Nascimento, ao refletir sobre a liberdade sindical, expõe:

(...) uma democracia é adulta quando tem condições de preservar a liberdade sindical,

<sup>86</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em 07 set. 2025.

<sup>87</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 09 set. 25.

<sup>88</sup> OIT. **Convenção n. 87**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm). Acesso: 05 nov. 25.



o princípio maior da teoria da organização sindical, fruto de longa evolução das ideias e das estruturas sociais e políticas, cujas origens remotas são encontradas nas corporações de ofício medievais<sup>89</sup>.

Então, percebe-se pela citação de Nascimento, que, na Idade Média, os atores sociais das corporações de ofício da época eram, entre eles: aprendizes, oficiais e mestres; os quais se dedicavam a trabalhos específicos, feitos de forma mais assemelhada à “artesanal”, antes da Revolução Industrial.

Esse período ocorreu nos séculos XI e XII, ou seja, no período conhecido como feudalismo, quando a Europa sofreu um processo de urbanização, o qual deu origem aos burgos. E foi nesse cenário que, os artesãos dos ofícios perceberam a necessidade de se organizarem na defesa de interesses comuns, entre eles pode-se citar: padeiros, sapateiros, costureiras, alfaiates, marceneiros, confeitores, chapeleiros etc, que eram respeitados por seus trabalhos pela sociedade da época e que sentiram necessidade de se organizar para a defesa de seus interesses em comum. Podemos afirmar, portanto, que aí está o nascimento, a priori, das primeiras organizações de trabalhadores; até a evolução para o que hoje se conhece por associação sindical.

Na atual Constituição da República Federativa do Brasil (1988), o artigo 9º assegura, conforme a seguir:

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.  
 § 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.  
 § 2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei<sup>90</sup>.

Analisando o texto do artigo 9º da Constituição brasileira em vigor, percebe-se uma redação de teor mais democrático, pois a decisão sobre a oportunidade de exercer o direito de greve é dos trabalhadores, bem como a decisão quanto aos interesses que eles pretendem defender, também a eles cabe. Finalmente, uma redação constitucional mais democrática, onde se vê o exercício do direito de greve pelos trabalhadores estar elevado ao patamar de direito humano fundamental.

Porém, até o momento, no Brasil rege a unicidade sindical, pelo que se depreende do inciso II, do artigo 8º, da Constituição Federal de 1988, a seguir:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:  
 (...)
 II- é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa da categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;  
 (...) <sup>91</sup>

A unicidade sindical no Brasil, a nosso ver, na prática, analisando-se de forma isolada, não

<sup>89</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 3. Ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 37.

<sup>90</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 09 set. 25.

<sup>91</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 09 set. 25.

atrapalha o exercício do direito de greve, salvo melhor juízo.

Portanto, os atores sociais brasileiros são livres para exercerem ou não a sua filiação sindical. Porém, desde que se filiem a apenas um sindicato representativo de sua categoria, num limite definido pelo território municipal.

A liberdade sindical também está consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 A III), em 10 de dezembro de 1948, que no texto do parágrafo 4º, do artigo XXIII, assim proclama: “4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses”<sup>92</sup>.

Quanto à liberdade sindical, a autora Verônica Cavalcante da Fonseca, citando Mozart Victor Russomano, assim dispõe: “Segundo o autor, a liberdade sindical “é formada, conceitualmente, de três partes distintas, que se tocam nas extremidades, dando-nos a ideia de um perfeito triângulo jurídico”<sup>93</sup>.

E Fonseca, na sequência da citação de Russomano assim pontua: (...) o autor completa a sua ideia afirmando que a liberdade sindical, para ser considerada plena, compõe-se da sindicalização livre, da autonomia sindical e da pluralidade sindical”<sup>94</sup>.

A liberdade sindical é precedente muito importante ao exercício do direito de greve, sendo que o segundo depende dela para a sua existência; ambos os direitos se complementam e se entrelaçam, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, esses direitos dão conta das chamadas “liberdades sociais”, conforme o autor explica:

Ainda na esfera dos direitos de segunda dimensão, há que atentar para a circunstância de que estes não englobam apenas direitos de cunho positivo, mas também as denominadas ‘liberdades sociais’, do que dão conta os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como do reconhecimento dos direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como o direito a férias e ao repouso semanal remunerado, a garantia de um salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, apenas para citar alguns dos mais representativos<sup>95</sup>.

Nesse sentido interpretativo do autor Ingo Wolfgang Sarlet, colhe-se a justa impressão da importância da repercussão social do exercício do direito de greve na vida dos trabalhadores e de suas famílias, pois é através de seu exercício que se alcançam melhorias na qualidade de vida das pessoas, tanto dos trabalhadores, quanto de seus familiares, como bem citados os exemplos acima.

E, antes de passarmos ao próximo item do nosso estudo, quanto à essa interpretação do direito de greve como um direito humano fundamental, num pensamento que consideram de forma ímpar a

<sup>92</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 1948. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resour-ces\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resour-ces_10133.htm). Acesso em: 09 set. 2025.

<sup>93</sup> FONSECA, Verônica Cavalcante da. O Direito de Greve dos Servidores Públicos como Direito Humano Fundamental. Dissertação de mestrado pela USP. São Paulo-USP-2009. Apud RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 65.

<sup>94</sup> FONSECA, Verônica Cavalcante da. O Direito de Greve dos Servidores Públicos como Direito Humano Fundamental. Dissertação de mestrado pela USP. São Paulo-USP-2009. Apud RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 66.

<sup>95</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10ª edição revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 48.

interpretação jurídica, Paulo Bonavides:

Cada ordenamento constitucional imerso em valores culturais é estrutura peculiar, rebelde a toda uniformidade interpretativa absoluta, quanto aos meios ou quanto às técnicas aplicáveis. Em matéria constitucional é muito difícil, senão impossível, estabelecer critérios absolutos de interpretação<sup>96</sup>.

Nessa frase, Bonavides nos ensina a importância da análise de cada situação de forma personalíssima, da beleza que há no Direito em interpretar as minúcias, as peculiaridades, o contexto histórico-social, o momento político, a beleza de cada decisão jurídica ser única no universo de jurisprudência que há, aí reside uma das mais belas nuances da Ciência do Direito.

## 2.1 Os reflexos do regime estatutário na existência, na subsistência e na atuação dos servidores públicos

Antes de adentrarmos aos reflexos do regime na vida dos servidores públicos, vamos inicialmente entender um pouco sobre essa categoria de trabalhador, dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Ensina-nos a autora Juliana Araújo Lemos da Silva.

Servidor público é espécie do gênero agente público. Segundo Maria S. Zanella di Pietro, “agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta, e abrange quatro categorias: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público<sup>97</sup>.”

Em nossa pesquisa, vamos nos ater aos servidores públicos; sendo eles, na doutrina de Maria S. Zanella di Pietro:

(...) as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

(...) Compreendem:

- 1) Os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;
- 2) Os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público;
- 3) Os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF/88); eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público<sup>98</sup>.

Então, temos essas três categorias de servidores públicos, vamos fazer um breve parênteses sobre os estatutários no subitem a seguir.

<sup>96</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30ª edição, 2015. Editora Malheiros, São Paulo, p. 472.

<sup>97</sup> SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Sindicalização, Negociação Coletiva e Greve do Servidor Público**. In SANTOS, Enoque Ribeiro dos (COORDENADOR). **Direito Coletivo Moderno. Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público**. São Paulo: LTr Editora, 2006, p. 142.

<sup>98</sup> SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Sindicalização, Negociação Coletiva e Greve do Servidor Público**. In SANTOS, Enoque Ribeiro dos (COORDENADOR). **Direito Coletivo Moderno. Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público**. São Paulo: LTr Editora, 2006, p. 142.

### 2.1.1 Os Servidores Públicos Civis Estatutários

Os servidores públicos civis estatutários são aqueles que, são regidos pelo Estatuto Jurídico dos Servidores Públicos que, em âmbito nacional, é a Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, que institui o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Essa lei, em seu artigo 2º, conceitua servidor público civil como:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público<sup>99</sup>.

Pelo texto do artigo segundo da Lei nº 8112/90, observa-se a presença do princípio da legalidade em sua redação, além de mencionar a investidura, que pode ser através de concurso público (de provas ou de títulos, ou de provas e títulos); ou ainda em cargos por comissão (mais conhecidos como cargos de confiança).

A Constituição Federal brasileira confere aos servidores públicos civis estatutários o direito à livre associação sindical em seu inciso VI, do artigo 37, verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

VI- é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

(...)<sup>100</sup>.

Quanto à regra da unicidade sindical, a doutrina tem adotado a corrente de que os servidores públicos civis estatutários se submetem à regra da unicidade sindical, aplicando-se-lhes o inciso II, do artigo 8º, da Constituição Federal, como o é no setor privado.

### 2.1.2 Os empregados públicos

Os empregados públicos são aqueles servidores públicos civis que são contratados sob o regime da legislação trabalhista, portanto, regidos pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo ocupantes de emprego público.

Eles fazem parte do disposto no inciso I, do art. 37, da Constituição Federal de 1988, a relação jurídica desses com o Estado é de natureza contratual. São exemplos desse tipo de relação de emprego os empregados da Caixa Econômica Federal, os empregados do Banco do Brasil, os dos Correios.

---

<sup>99</sup> BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso: 09 set. 25.

<sup>100</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 09 set. 25.

### 2.1.3 Os servidores públicos temporários

Os servidores públicos temporários são os que se enquadram no inciso IX, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, a seguir:

(...)

IX- a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (Vide Emenda constitucional nº106, de 2020)<sup>101</sup>.

Essa situação é mais usual em necessidades temporárias e excepcionais, como por exemplo ocorreu na epidemia do coronavírus, também pode ocorrer em outras situações excepcionais como as de caso fortuito e ou força maior, como as enchentes de 2024 ocorridas no estado do Rio Grande do Sul.

Esses servidores públicos exercem a sua função, naquele determinado período de tempo, porém, não estão vinculados a um cargo ou a um emprego público na forma por tempo indeterminado.

Vistas as categorias de servidores, vamos ao exercício de seu direito de greve.

### 2.1.4 O direito de greve dos servidores públicos civis

A questão do direito de greve dos servidores públicos civis restou pacificada, de forma concludente, pelo julgamento do Supremo Tribunal Federal em relação ao Mandado de Injunção 670, o qual foi impetrado em face da omissão do Congresso Nacional em regulamentar o direito de greve dos servidores públicos civis, inviabilizando o seu efetivo exercício (pelo artigo 37, VII, da CF/88). A decisão entendeu por bem, aplicar a lei de greve do setor privado ao setor público, garantindo-se, dessa forma, o exercício do direito de greve a esses servidores. Seguem os fundamentos da decisão:

#### FUNDAMENTOS DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

1. A falta de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis compromete o exercício desse direito constitucional e dificulta o controle de eventuais abusos praticados no contexto de movimentos grevistas instaurados de fato, criando um cenário de desordem que acaba por prejudicar a própria sociedade. O tema envolve, ainda, questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos e interfere sobre instituições essenciais para o adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito.

2. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu por reiteradas vezes a existência de mora do Legislativo na edição de norma sobre a matéria. Em tais condições, a jurisprudência da Corte deve avançar, sob pena de se configurar igualmente mora judicial. Portanto, além de se reconhecer a omissão inconstitucional do Legislativo e de fixar prazo de sessenta dias para que o Congresso Nacional disponha sobre a matéria, o STF determina que, findo tal prazo, o exercício do direito passa a ser viabilizado, de imediato, por meio da aplicação por analogia das Leis 7.783/1989 e 7.701/1988 às greves dos servidores, até que o Congresso Nacional aprove norma dispondo sobre a questão.

<sup>101</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 13 set. 25.

3. Por fim, assinala-se que o juiz poderá, à luz do caso concreto, definir regime jurídico mais severo para o exercício do direito de greve, em atenção à essencialidade e continuidade do serviço público, ao interesse público envolvido e às necessidades inadiáveis da sociedade.

### RESULTADO DO JULGAMENTO

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão inconstitucional do legislador, fixou o prazo de sessenta dias para que o Congresso Nacional legislasse sobre a matéria e determinou a aplicação, por analogia, das Leis 7.783/1989 e 7.701/1988 às greves de servidores públicos, até que seja aprovada norma específica.

### OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

O caso em análise representa evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no tratamento das omissões inconstitucionais. Por muitos anos, o STF limitou-se a reconhecer a mora do Legislativo e instá-lo a agir em sede de mandado de injunção. Em alguns casos, com o tempo, possibilitou, ainda, a concretização de direitos com efeitos apenas entre as partes. Entretanto, no julgado em exame, o Tribunal foi além e supriu a norma faltante, com efeitos gerais e vinculantes para todos os servidores públicos, até que o Congresso Nacional aprovasse lei sobre a matéria<sup>102</sup>.

#### 2.1.5 As Leis nº 7.783/1989 e 7.701/1988 citadas na Decisão do STF

Pesquisando a legislação brasileira citada na decisão do Supremo Tribunal Federal, tem-se que:

A Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Ela foi promulgada no governo do Presidente José Sarney.

Cabe nesse momento, colocar alguns artigos importantes da lei em questão, com ênfase nos que pretendem alcançar a harmonização, que é um dos objetivos dessa pesquisa, entre o exercício do direito de greve, sem perder o caráter continuado na prestação dos serviços públicos essenciais.

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.

Art. 13 Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos

<sup>102</sup> STF. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670-9 Espírito Santo**. Impetrante: Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo (SINDIPOL/ES) e outros. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 25 de outubro de 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 20, p. 34, 1º fev. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 21 set. 2025.

empregadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.  
(...)

Art. 15 A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.  
(...)

Art. 16. Para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido.  
(...)<sup>103</sup>

Analisando o texto da Lei nº 7.783/1989, percebe-se que:

Essa lei valoriza o caráter de direito fundamental assegurado pelo artigo 37, da Constituição Federal de 1988 do Brasil, tanto que o artigo 1º da lei usa o verbo “assegurar” em sua redação, em total consonância com a redação constitucional, bem como às normas de Direito Internacional elencadas pela Organização Internacional do Trabalho.

O artigo segundo da Lei nº 7.783/1989 traz o conceito de greve, de forma clara e concisa, sem restar dúvidas para a sua interpretação.

A Lei em questão traz o procedimento a ser adotado pelas entidades sindicais, facilitando, dessa forma, o modo de ação deles. Ela dispõe sobre os meios (pacíficos e lícitos) utilizados pelo movimento grevista, bem como sobre a sua divulgação, em respeito a outros direitos fundamentais, a fim de evitar colisões de direitos fundamentais. Ela coloca a competência para dirimir questões relativas ao assunto em pauta nessa lei na Justiça do Trabalho, como não poderia deixar de ser.

Possui em sua redação o rol dos serviços ou atividades consideradas essenciais, facilitando, dessa forma, o consenso tripartite, a interpretação dos juízes, dos sindicalistas e de toda a comunidade científica e jurídica.

Coloca a responsabilização do Poder Público em garantir o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, além de definir o que elas são.

Bem como, em total respeito ao cidadão-usuário dos serviços públicos essenciais, ela dispõe uma antecedência maior (qual seja a de 72 horas) para a comunicação da decisão de exercício da greve à população e aos empregadores.

Referida lei não deixa de mencionar sobre a responsabilização por eventuais abusos e ou ilícitos que possam vir a ocorrer no decurso da greve, bem como a competência para os julgar.

Portanto, a nosso ver, salvo melhor juízo, o Brasil possui um satisfatório texto normativo acerca do exercício do direito de greve.

A outra Lei brasileira mencionada na Decisão do Supremo Tribunal Federal, é a Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 2025, dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências; também promulgada durante o governo do Presidente José

---

<sup>103</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM). Acesso: 13 set. 25.

Sarney.

Essa lei mostra o respeito do ordenamento jurídico brasileiro no cuidado ao julgar os processos coletivos do trabalho, num claro avanço jurídico em consonância com o direito fundamental do exercício de greve, bem como às normativas internacionais sobre esse tema, o que, mostra a relevância e pertinência da presente pesquisa para a comunidade acadêmica.

Também destacaremos alguns artigos principais da referida lei a seguir:

- Art. 1º O Tribunal Superior do Trabalho, nos processos de sua competência, será dividido em turmas e seções especializadas para a conciliação e julgamento de dissídios coletivos de natureza econômica ou jurídica e de dissídios individuais, respeitada a paridade da representação classista.
- Parágrafo único. O Regimento Interno do Tribunal disporá sobre a constituição e o funcionamento de cada uma das seções especializadas para a conciliação e julgamento de dissídios individuais, respeitada a paridade da representação classista.
- Art. 2º- Compete à seção especializada em dissídios coletivos, ou seção normativa:
- I- Originariamente:
- a) (...)
- II- em última instância julgar:
- a) (...)
- Art. 4º É da competência do Tribunal Pleno do Tribunal Superior do Trabalho:
- a) a declaração de inconstitucionalidade ou não de lei ou de ato normativo do Poder Público; (...)
- d) aprovar os precedentes da jurisprudência dominante em dissídios coletivos; (...)
- Art. 6º Os Tribunais Regionais do Trabalho que funcionarem divididos em Grupos de Turmas promoverão a especialização de um deles com a competência exclusiva para a conciliação e julgamento de dissídios coletivos, na forma prevista no “caput” do Art. 1º desta Lei. (...)
- Art. 10- Nos dissídios coletivos de natureza econômica ou jurídica de competência originária ou recursal da seção normativa do Tribunal Superior do Trabalho, a sentença poderá ser objeto de ação de cumprimento com a publicação da certidão de julgamento. (...)
- Art. 12- O Art. 896 da Consolidação das Leis do Trabalho- CLT, aprovada pelo Decreto-Lei número 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a ter a seguinte redação:
- Art. 896 – Cabe Recurso de Revista das decisões de última instância para o Tribunal Superior do Trabalho, quando:
- a) derem ao mesmo dispositivo de lei federal interpretação diversa da que lhe houver dado o mesmo ou outro Tribunal Regional, através do Pleno ou de Turmas, ou a Seção de Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho, salvo se a decisão recorrida estiver em consonância com enunciado da Súmula de Jurisprudência Uniforme do Tribunal Superior do Trabalho; (...)
- c) proferidas com violação de literal dispositivo de lei federal, ou da Constituição da República. (...)
- Art. 14- O Regimento Interno dos Tribunais Regionais do Trabalho deverá dispor sobre a súmula da respectiva jurisprudência predominante e sobre o incidente de uniformização, inclusive os pertinentes às leis estaduais e normas coletivas. (...)
- Art. 16- Revogam-se as disposições em contrário da Consolidação das Leis do Trabalho da legislação especial. (...)<sup>104</sup>

<sup>104</sup> BRASIL. **Lei no 7.701, de 21 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7701.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7701.htm). Acesso em: 13 set. 2025.



Analisando o texto da Lei nº 7.701/1988, percebe-se que:

Essa lei mostra o caráter de eficiência e especialização da Justiça do Trabalho brasileira, sendo uma justiça especializada em dissídios individuais e coletivos do trabalho, a qual, busca de forma contínua por um maior grau de especialização e eficiência, como parte de sua missão, como parte integrante de seus valores, como prestação de contas perante a sociedade em que atua, em verdadeiro respeito ao Poder Público e aos cidadãos brasileiros.

Respeita em sua redação a paridade classista.

Define as competências da seção especializada, bem como define as competências do Tribunal Pleno.

Dispõe sobre o procedimento para o cumprimento de sentença

Altera artigo da Consolidação das Leis do Trabalho, dispondo sobre as novas regras de cabimento do Recurso de Revista.

Por fim, e não menos importante, dispõe sobre o incidente de uniformização. O incidente de uniformização, que, como bem ensina Edilton Meireles:

Revisitar esse tema, por sua vez, ganha contornos de maior importância diante da alteração havida na CLT a respeito deste tema, a partir da edição da Lei n.13.015/14. E, neste caminho, ressalta-se que a regra que impõe a obrigatoriedade dos Tribunais Regionais em uniformizar a sua jurisprudência (§ 3º do artigo 896 da CLT). O que antes era mera faculdade, agora tornou-se obrigatório<sup>105</sup>.

E, ao se questionar, por que esse incidente de uniformização, qual será a sua utilidade na prática do Direito. A resposta para esse questionamento é que ele visa garantir a igualdade de tratamento e a segurança jurídica, de forma a fixar uma tese que servirá de norte para o Tribunal utilizar em casos futuros; portanto é uma maneira de oferecer maior segurança na interpretação jurídica para a sociedade.

Explicando de forma mais aprofundada sobre a argumentação e decisão jurídicas no cenário atual, trar-se-á trecho do Professor Simioni, a seguir:

Não existe- a não ser sob a forma normativa de condições ideais- uma única racionalidade da qual seria possível deduzir uma racionalidade argumentativa. (...) Existem pluriracionalidades, multiracionalidades, racionalidades sistêmicas, racionalidades policontexturais. Nesse contexto de sociedade policontextural, funcionalmente diferenciada, torna-se impossível a pretensão de uma interpretação, argumentação ou decisão jurídica inequivocadamente melhor de que as outras. Enfim, na prática, o que realmente importa em termos de argumentação é aquilo que a decisão suporta, ou seja, precedentes e tradições do tribunal<sup>106</sup>.

Portanto, o incidente de uniformização irá ajudar sim, colaborando com uma uniformização das decisões no âmbito trabalhista, porém, com a consciência de que nem sempre se alcança uma decisão “super-heroína”.

<sup>105</sup> Meireles, Edilton. Uniformização da jurisprudência no processo do trabalho. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região**. Ano IV, n.6, julho de 2015.

<sup>106</sup> SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Curso de Hermenêutica Jurídica Contemporânea**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 766-767.

Enfim, pode-se observar pela análise da decisão do Supremo Tribunal Federal, bem como de sua fundamentação jurídica (fundamentos e leis analisadas); que houve um avanço real e efetivo no ordenamento jurídico brasileiro em relação à efetividade do exercício do direito de greve no Brasil.

### 2.1.6 Liberdade sindical e aplicabilidade da regra da unicidade sindical

O direito fundamental da liberdade sindical no Brasil está consagrado no inciso VI, do artigo 37, da Constituição Federal, conforme segue:

(...)  
VI- é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;  
Estando em consonância com as normas internacionais da Organização Internacional do Trabalho e demais<sup>107</sup>.

Ocorre que vige, atualmente, no Brasil a regra da unicidade sindical, determinada pelo inciso II, do artigo 8º, da Constituição Federal de 1988, conforme segue:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:  
(...)  
II- é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa da categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município<sup>108</sup>;

Reforçando a liberdade sindical disciplinada no inciso VI, do artigo 37, da Constituição Federal, dispõe o inciso V, do artigo 8º, da Constituição Federal de 1988, conforme segue: “V- ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato<sup>109</sup>”.

Portanto, no Brasil vige a liberdade sindical, pela regra da unicidade sindical (tanto para o setor privado, quanto para o setor público). Essa questão gerou um pouco de polêmica entre os doutrinadores brasileiros, mas a maioria acatou a unicidade também para o setor público.

Conforme explica Juliana Araújo Lemos da Silva:

Para este autor (Arion Sayão Romita), portanto, é possível a negociação coletiva entre a Administração Pública e os sindicatos dos servidores públicos, posto que a negociação não necessariamente terá que culminar na celebração de acordo coletivo. Poderia haver, então, uma negociação coletiva informal (...) comprometendo-se a autoridade competente a propor projeto de lei nos termos do pactuado. Assim, seria possível conciliar o princípio da legalidade com o direito à negociação coletiva, inerente à liberdade sindical<sup>110</sup>.

<sup>107</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 09 set. 25.

<sup>108</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 09 set. 25.

<sup>109</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 09 set. 25.

<sup>110</sup> SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Sindicalização, Negociação Coletiva e Greve do Servidor Público**. In SANTOS, Enoque Ribeiro dos (COORDENADOR). *Direito Coletivo Moderno*. Da LACP e do CDC ao Direito

Dessa forma, sendo tanto possível, quanto viável a negociação coletiva também para o setor público. A negociação coletiva é instrumento de efetividade para o direito e quanto ao entendimento sobre os instrumentos de negociação coletiva no Direito Brasileiro, ensina-nos Paulo Eduardo Vieira de Oliveira juntamente com Camila Carvalho Mendonça:

De acordo com o sistema jurídico brasileiro, existem dois instrumentos coletivos de negociação, a convenção coletiva do trabalho e o acordo coletivo do trabalho. Esses diplomas negociais coletivos são considerados fontes formais autônomas do direito do trabalho, sendo ambas negociações originárias e de responsabilidade do sindicato<sup>111</sup>.

A seguir, a importância social do exercício do direito de greve na vida dos trabalhadores.

## **2.2 O direito à greve como um instrumento de reivindicação jurídica e social dos servidores públicos**

O fundamental direito de exercício de greve do trabalhador, é um meio eficaz de pressão do mesmo para que possa haver melhorias na sua vida, bem como na vida de sua família. Sem a existência jurídica do direito de greve na legislação brasileira, o trabalhador ficaria impedido de pressionar o empregador para alcançar melhorias necessárias para si e para a sua classe (negociação coletiva).

A sociedade como um todo se beneficia do direito ao exercício da greve, posto que, onde há injustiça nas condições dos trabalhadores, conseqüentemente há injustiça para toda a sociedade e o trabalhador, na realidade, o trabalhador exerce o direito de greve para sobreviver, como na letra da canção “Novo Tempo”, de Ivan Lins (1980).

No novo tempo  
Apesar dos castigos  
Estamos crescidos  
Estamos atentos  
Estamos mais vivos  
Pra nos socorrer  
Pra nos socorrer  
Pra nos socorrer

No novo tempo  
Apesar dos perigos  
Da força mais bruta  
Da noite que assusta  
Estamos na luta  
Pra sobreviver  
Pra sobreviver  
Pra sobreviver

---

de Negociação Coletiva no Setor Público. São Paulo: LTr Editora, 2006, p. 142.

<sup>111</sup> OLIVEIRA, Paulo Eduardo Vieira de e MENDONÇA, Camila Carvalho. Legitimidade do acordo do sindicato após a reforma trabalhista sob o viés do princípio da ética do discurso de Jürgen Habermas. **Revista LTr**, ano 87, março de 2023, São Paulo- Brasil, p. 321-327.

Pra que nossa esperança  
Seja mais que vingança  
Seja sempre um caminho  
Que se deixa de herança

No novo tempo  
Apesar dos castigos  
De toda fadiga  
De toda injustiça  
Estamos na briga  
Pra nos socorrer  
Pra nos socorrer  
Pra nos socorrer

No novo tempo  
Apesar dos perigos  
De todos os pecados  
De todos enganos  
Estamos marcados  
Pra sobreviver  
Pra sobreviver  
Pra sobreviver

Pra que nossa esperança  
Seja mais que vingança  
Seja sempre um caminho  
Que se deixa de herança

No novo tempo  
Apesar dos castigos  
Estamos em cena  
Estamos na rua  
Quebrando as algemas  
Pra nos socorrer  
Pra nos socorrer  
Pra nos socorrer

No novo tempo  
Apesar dos perigos  
A gente se encontra  
Cantando na praça  
Fazendo pirraça  
Pra sobreviver, ah  
Pra sobreviver  
Pra sobreviver<sup>112</sup>.

O alcance ao patamar de direito fundamental ao direito de greve, vai além das esferas trabalhistas, ele alcança a esfera da dignidade da pessoa humana, pois não há que se falar em dignidade da pessoa humana se, na realidade social não há condições dignas de salário e trabalho, o que afeta não apenas o trabalhador visto num ângulo individual, porém afeta a todos os cidadãos, afeta ao Poder Público,

---

<sup>112</sup> Novo Tempo. Compositores Ivan Lins e Vitor Martins. Disponível em: Musixmatch. Acesso em: 05 nov. 2025.

afeta ainda outros ordenamentos jurídicos internacionais.

Em respeito à dignidade da pessoa humana, ela tem o direito ao exercício da greve, para pressionar os interesses do capital sobre a figura humana, para pressionar melhores condições de vida para a sua classe, para a sua família, para a sociedade em que se está inserido, para o mundo em que vivemos.

A Constituição Cidadã honra a dignidade da pessoa humana, assim como assegura o seu direito de exercício de greve, o artigo elegeu em sua redação o verbo “assegurar” porque assim entendeu o legislador brasileiro, diante dos absurdos ocorridos num passado não tão distante, assim o quis o legislador e assim está na letra da Lei Maior.

### 2.2.1 O conceito de greve

O conceito de greve (legítima) está disposto no artigo 2º, da Lei Federal nº 7.783, de 28 de junho de 1989 (conhecida como LEI DE GREVE), conforme a seguir: “Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”<sup>113</sup>.

Pela análise do conceito de greve da Lei de greve, pode-se observar que a greve suspende o contrato de trabalho, não é, portanto, uma extinção do contrato de trabalho, mas sim uma suspensão. Depreende-se ainda que a greve será temporária, até que se chegue a um acordo coletivo da categoria, o qual colocará fim à mesma; o texto também dispõe que a greve pode ser total ou parcial (alguns setores, alguns empregados, por determinado turno, enfim, há várias situações que cabem nessa questão); e, acima de tudo, a greve legítima há de ser pacífica, pois é um direito fundamental que será exercido respeitando outros direitos fundamentais, tais como: a vida e a saúde das pessoas, o direito de ir e vir da população, o direito de não aderir à greve daqueles que assim decidirem. E, ainda, para ser legítima, a greve mantém o dever ético do empregado em manter o sigilo industrial e comercial do empregador, e não danificar objetos e bens da empresa; ou seja, respeitando os limites do bom senso, dos contratos e da ética.

### 2.2.2 Tipos de Greve

A doutrina brasileira traz vários tipos de greve, Amauri Mascaro Nascimento, assim as classifica:

- a) Greves típicas e atípicas;
- b) Greves rotativas ou articuladas;
- c) Greve trombose ou nevrálgica;

---

<sup>113</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.

- d) Greve geral (todos os setores);
- e) Greve de solidariedade;
- f) Greve de zelo;
- g) Greve de rendimento ou greve de braços cruzados;
- h) Greve da mala;

Na alínea a) Greves típicas, Nascimento ressalta que essas podem ter prazo determinado (que constará do aviso de greve elaborado pelo movimento grevista através de seu(s) sindicato (s)), ou ainda podem ter prazo indeterminado (as que usam o fundo de greve).

Na alínea b) Greves rotativas ou articuladas são aquelas que se fazem por turnos de revezamento, por exemplo: numa fábrica de três turnos de oito horas de trabalho cada, ela vai se realizando alternando os turnos, a cada 8 horas, por exemplo, troca-se o turno da greve.

Na alínea c) Greve trombose ou nevrálgica, tem-se um tipo bem eficaz de greve, esse tipo de greve consegue realmente “fazer pressão” em face do empregador (bem como do Poder Público, conforme o caso); porque consiste na paralisação de um setor estratégico de produção ou serviço da empresa, com um ótimo grau de efetividade.

Na alínea d) Greve geral, bem, como o próprio nome já sugere, é a greve de todos os setores, mais adiante, teremos um exemplo desse tipo de greve no texto do item.

Na alínea e) Greve de solidariedade, ocorre quando uma outra categoria, diversa da que formalmente convencionou a greve, também o faz em apoio à outra categoria; esse tipo de greve traz um caráter muito forte, ele mostra a união dos trabalhadores enquanto instrumento de pressão, mostra articulação sindical, mostra o caráter político-solidário do exercício do direito de greve e serve de exemplo para outras questões jurídicas.

Na alínea f) Greve de zelo, é aquela greve um pouco difícil de se perceber logo de início, porém, com o passar do tempo, ela vai se fazendo perceber, é a greve, que sugiro chamar de “Greve Capitu”, como forma de fazer referência à essa personagem de Machado de Assis, essa greve possui “olhos de ressaca...”.

Na alínea g) Greve de rendimento ou de braços cruzados, ocorre quando, os trabalhadores comparecem ao emprego, só que prestam os serviços de forma muito lenta, comprometendo os resultados e as metas empresariais.

Na alínea h) Greve de mala, esse tipo de greve ganhou esse nome devido ao protesto histórico dos trabalhadores da Carris em Lisboa, em 1968, quando, no transporte público, (esse tipo de greve é exercido nos transportes públicos), onde os cobradores abandonaram os seus locais de trabalho com as “malas” de dinheiro e não cobraram as tarifas dos passageiros dos transportes públicos; parece até cena de filme de cinema né...No caso Carris em específico, o saldo da greve restou positivo, os trabalhadores conseguiram um bom aumento de salário e a ação teve, na época, grande apoio popular<sup>114</sup>.

Ressalta-se aqui que, os tipos de greve trazidos são do ordenamento jurídico brasileiro, que, nesse capítulo, é objeto por ora.

<sup>114</sup> BATISTA, Daniella Cynthia Almeida. **Greve nos serviços essenciais:** breve análise comparada entre Brasil e Portugal. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Empresariais, Menção em Direito Laboral. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015. Disponível em: [https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/34684/1/Greve%20nos%20servicos%20essenciais%20breve%20analise%20comparada%20entre%20Brasil%20e%20Portugal.pdf#:~:text=5%20n%20e%208%20dessa%20Lei%2C,o%20direito%20de%20instaurar%20processos%20disciplinares%2C%20por](https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/34684/1/Greve%20nos%20servicos%20essenciais%20breve%20analise%20comparada%20entre%20Brasil%20e%20Portugal.pdf#:~:text=5%20n%20e%208%20dessa%20Lei%2C,o%20direito%20de%20instaurar%20processos%20disciplinares%2C%20por.). Acesso em 15 set. 2025.

### 2.2.3 Condições para o exercício do direito de greve

As condições para o exercício do direito de greve estão disciplinadas nos artigos da Lei Federal nº 7.783, de 28 de junho de 1989 (LEI DE GREVE), conforme se analisa a seguir:

I) A primeira condição está expressa na redação do artigo 3º, da lei, a seguir: Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho<sup>115</sup>.

Ou seja, primeiro há que se fazer uma tentativa de negociação coletiva (convencional ou arbitral), antes da deflagração da greve pela entidade sindical.

II) A segunda condição está contida no parágrafo único, do artigo 3º, da lei, qual seja:

III) Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48(quarenta e oito) horas, da paralisação<sup>116</sup>.

Então, a segunda condição é a notificação no prazo determinado.

IV) A terceira condição está discriminada no artigo 4º da lei de greve, cuja redação segue:

Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços. (...) <sup>117</sup>

Portanto, a terceira condição é a convocação de assembleia deliberativa.

Essas são as condições base para o exercício do direito de greve, apenas com a ressalva feita no artigo 13, em relação à greve nos serviços essenciais, trar-se-á o texto legal do artigo 13 para melhor elucidação:

Art. 13 Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação<sup>118</sup>.

Dessa forma, pela análise do artigo 13 da lei, percebe-se que o legislador, no quesito atividades

<sup>115</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.

<sup>116</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.

<sup>117</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.

<sup>118</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.

essenciais, não desejou impedir o movimento grevista, porém, restringir, limitando-o um pouco mais, por exemplo com essa antecedência maior de comunicação tanto aos empregadores, quanto aos usuários dos serviços públicos essenciais, o que, está em conformidade com o ordenamento jurídico de outros países nesse mesmo íterim.

Pela análise das condições para o exercício do direito de greve, vê-se que estão em consonância e harmonia, não sendo nem tão inalcançáveis em seu exercício, nem tão brandas a ponto de não resguardarem os serviços ou atividades essenciais. Dessa forma, aí estão lançados os acordos para o exercício do direito humano fundamental constitucional de greve.

#### 2.2.4 Garantias para o trabalhador grevista

A Lei nº 7.783/1989 (LEI DE GREVE), assegura os direitos dos trabalhadores grevistas, conforme o disposto em seu artigo 6º, a seguir disposto:

- Art. 6º São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:  
O emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve;
- I- A arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.  
§ 1º Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem.  
§ 2º É vedado às empresas adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.  
(...)<sup>119</sup>

Pela análise da redação do artigo da lei, depreende-se que o legislador pretendeu resguardar o trabalhador grevista, de forma a promover a efetividade do exercício do direito de greve, tanto é que o texto diz “dentre outros”, ou seja, essa expressão deixa a interpretação da norma aberta, ilimitada, o que é fundamental para o favorecimento da efetividade dele.

O § 1º se preocupa em resguardar direitos fundamentais externos à greve, em consonância com as normas internacionais do trabalho, numa harmonização supraconstitucional.  
O § 2º deixa um recado claro ao empregador a fim de evitar tentativas de frustrar o movimento grevista, a nosso ver, salvo melhor juízo, numa atitude positiva do legislador brasileiro<sup>120</sup>.

E a lei segue com dispositivos de proteção ao trabalhador grevista, como:

<sup>119</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.

<sup>120</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.



Art. 7º (...)

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14<sup>121</sup>.

O artigo 7º é de fundamental importância para que o trabalhador possa se decidir por aderir ao movimento grevista, sem ficar receoso com o seu sustento e o de sua família, bem como ainda, de que o seu posto de trabalho estará lá ao fim do movimento, quando houver a composição de acordo, findando a paralisação. Esse artigo tem uma conotação e importância social enorme, ele é esteio à decisão do trabalhador para que ele possa efetivamente aderir à greve. Salvo as exceções constantes dos arts. 9º e 14, (prejuízo irreparável em máquinas equipamentos e materiais), e manutenção de greve mesmo após acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Ao final, restou comprovado um bom texto jurídico para a Lei de Greve vigente no Brasil.

### **2.3 Exemplo prático: recurso ordinário em dissídio coletivo de greve- setor portuário**

Será analisado o julgamento do recurso ordinário em dissídio coletivo de greve, esse julgamento foi realizado pela SEÇÃO ESPECIALIZADA EM DISSÍDIOS COLETIVOS DO T.S.T., como anteriormente citado nessa dissertação, quando da LEI Nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988 (que dispõe sobre a especialização das Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências), portanto, será muito oportuno o analisar e servirá de colaboração para a comunidade científica a fim de evidenciar a prática bem como a efetividade da vigência da Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988, além de ser pertinente ao tema em pauta, porque a Empresa Recorrente, Companhia Docas do Pará é uma Empresa Pública Federal, cujo regime jurídico é característico de empresa pública, sendo a legislação aplicável à Companhia Docas do Pará a Lei nº 123.815, de 2013 conhecida como Lei dos Portos; bem como a Lei nº 13.303, de 2016, conhecida como a Lei das Estatais, portanto, esse serviço portuário pertence à Administração Pública Federal, mesmo que seja exercido de forma indireta, por contrato de concessão ou de parceria público-privada, mas o ente administrativo responsável originário pelo serviço é o ente público federal. Os trabalhadores da Companhia Docas do Pará estão subordinados às normas do direito privado, porém, com observâncias de regras do direito público, como o processo licitatório para se efetivar o contrato entre o ente público e o ente privado, então, percebe-se que há uma mescla de características do direito público com alguns detalhes do direito privado, os quais são mostrados no decorrer da análise desse Recurso Ordinário, bem como de sua

---

<sup>121</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.

decisão.

Observa-se que são Recorridos os Sindicatos dos Trabalhadores em Serviços nos Terminais Públicos, Privativos e Retroporto nos Estados do Pará e Amapá e o Sindicato dos Guardas Portuários dos Estados do Pará e Amapá, sendo a Recorrente a Companhia Docas do Pará no outro pólo da lide.

Iniciando a análise do Julgamento, trazendo o seu texto:

PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000 RECURSO ORDINÁRIO EM DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE – OBSERVÂNCIA DO ART. 3º DA LEI 7.783/89 (LEI DE GREVE) PELOS SINDICATOS DA CATEGORIA PROFISSIONAL - NÃO ABUSIVIDADE DO MOVIMENTO PAREDISTA - DESPROVIMENTO DO APELO. 1. O art. 3º, caput e parágrafo único, da Lei 7.783/89 (Lei de Greve) dispõe que “frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho” e que “a entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação”.

2. A decisão regional julgou improcedente o pedido de declaração de abusividade da greve, ao fundamento de que “não há que se falar em não atendimento às exigências contidas na Lei 7.783/89, porque a demandante ficou ciente do movimento paredista a ocorrer nos dias 25 e 26.4.2019, além de ter pleno conhecimento que não lograram êxito as tentativas de conciliação entre as partes, intentadas por Mediação do Ministério Público do Trabalho, cujo procedimento acabou por ser arquivado em razão da negativa de consenso na técnica processual da mediação”.

3. In casu, não procede a pretensão recursal empresária, pois:

a) da análise dos e-mails apresentados pela própria Empresa Suscitante com a petição inicial, verifica-se que, desde 22/04/19, a Companhia Docas do Pará tinha conhecimento da paralisação, tanto que requereu, às 12h37 daquele dia, informações sobre a movimentação dos portos para o dia 25/04/19, sendo que as respostas ocorreram a partir de Firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira. Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 1003D21A732D25D8AC. fls.2

Poder Judiciário Justiça do Trabalho Tribunal Superior do Trabalho PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000 23/04/19 e todas se reportando à paralisação do dia 25 daquele mês;

b) tendo sido atendido pelos Sindicatos obreiros o requisito previsto no art. 3º da Lei 7.783/89, no tocante à comunicação prévia ao empregador acerca da deflagração da greve, com a antecedência mínima de 48 horas, conforme os elementos probatórios constantes dos autos, a declaração de não abusividade do movimento paredista é medida que se impõe;

c) não há de se falar na aplicação da confissão ficta decorrente da ausência de contestação dos Sindicatos Réus, uma vez que o Regional baseou-se na documentação juntada aos autos pela própria Empresa Suscitante, que demonstraram, de forma cabal, a sua ciência, em tempo hábil, acerca da deflagração do movimento paredista, além de que, são inaplicáveis os efeitos da revelia em sede de dissídio coletivo, dada a sua natureza declaratória ou constitutiva, conforme jurisprudência da SDC desta Corte. Recurso ordinário desprovido. Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Ordinário nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000, em que é Recorrente COMPANHIA DOCAS DO PARÁ (CDP) e são recorridos SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SERVICOS PORTUÁRIOS NOS TERMINAIS PÚBLICOS, PRIVATIVOS E RETROPORTO NOS ESTADOS DO PARÁ E AMAPÁ e SINDICATO DOS GUARDAS PORTUÁRIOS DO ESTADO DO PARÁ E AMAPÁ.

RELATÓRIO A Companhia Docas do Pará (CDP) aforou, em face dos Sindicatos das categorias profissionais supracitados, Ação Declaratória de Abusividade de

Greve, com pedido liminar, que foi autuada no 8º Firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira. Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 1003D21A732D25D8AC. fls.3 Poder Judiciário Justiça do Trabalho Tribunal Superior do Trabalho PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000 Regional como Dissídio Coletivo de Greve TRT-DC-310-95.2019.5.08.0000 (págs. 8-12).

Indeferida a liminar pleiteada (págs. 95-96), o TRT da 8ª Região julgou improcedente o pedido de declaração de abusividade da greve, ao fundamento de que “não há que se falar em não atendimento às exigências contidas na Lei 7.783/89, porque a demandante ficou ciente do movimento paredista a ocorrer nos dias 25 e 26.4.2019, além de ter pleno conhecimento que não lograram êxito as tentativas de conciliação entre as partes, intentadas por Mediação do Ministério Público do Trabalho, cujo procedimento acabou por ser arquivado em razão da negativa de consenso na técnica processual da mediação” (págs. 148-151)(g.n.).

Irresignada, a Empresa interpõe o presente recurso ordinário, visando à reforma do julgado, no intuito de ser declarada a abusividade do movimento paredista (págs. 160-169). Admitido o apelo (pág. 172), não foram apresentadas contrarrazões, tendo o Ministério Público do Trabalho, em parecer da lavra do Dr. Luiz da Silva Flores, opinado no sentido do desprovimento do recurso (págs. 206-208). É o relatório.

V O T O

I) CONHECIMENTO O recurso ordinário é tempestivo (págs. 158 e 160), tem representação regular (pág. 13) e foram recolhidas as custas (págs. 170), razão pela qual dele CONHEÇO.

II) MÉRITO O 8º Regional julgou improcedente o pedido de declaração de abusividade do movimento paredista ocorrido nos dias 25 e 26.4.2019, deflagrado pelos Sindicatos Réus, consoante os seguintes fundamentos: Firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira. Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 1003D21A732D25D8AC. fls.4 Poder Judiciário Justiça do Trabalho Tribunal Superior do Trabalho “Mérito PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000.

Conforme relatado, a demandante ajuizou o presente dissídio coletivo, pretendendo, em caráter liminar, fosse determinado que os réus se abstivessem de realizar a paralisação de suas atividades laborais e que fosse reconhecida a abusividade do movimento grevista. Afirma que o movimento não atende às exigências da lei de greve, pois sequer houve instalação de mesa de negociação, tendo sido surpreendida com a notícia de que os réus estavam convocando os trabalhadores a paralisarem suas atividades nos dias 25 e 26.4.2019.

Sustenta que a ilegalidade do movimento lhe causaria prejuízos financeiros, destacando que, somente no dia 26.4.2019, estes seriam na ordem de R\$ 433.418,00. Ressalta, ao final, que não foi notificada com antecedência mínima de 48 horas da paralisação, conforme prevê a Lei 7783/89. A Constituição, no artigo 9º, assegura aos trabalhadores o direito de greve, estabelecendo que a eles compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam, por meio dele, defender. Referido artigo está inserido no Capítulo II, referente aos Direitos Sociais que, por seu turno, pertence ao Título Direitos e Garantias Fundamentais.

Assim, foi indeferido o pedido liminar, porque não cabe ao Estado tolher o direito de greve antes mesmo de seu exercício, sendo ressaltado que as únicas limitações impostas a esse exercício se referem aos serviços ou atividades essenciais e aos abusos cometidos. No presente caso, ao contrário do que sustenta a demandante e de acordo com o parecer do Ministério Público do Trabalho, da lavra da Excelentíssima Procuradora Regional, Gisele Santos Fernandes Góes, aquele órgão foi instado desde outubro/2018 a mediar a negociação entre as categorias, entretanto, após 5 (cinco) reuniões com as partes, os autos da Mediação (PA/MED 001709.2018.08.000/2-06) foram arquivados, pois a CDP (demandante) ‘fechou todas as portas para qualquer tipo de negociação’. Os documentos apresentados pelo Ministério Público do Trabalho demonstram a realização das audiências na mediação, dentro do período de dezembro/2018 a fevereiro/2019, sem que tenham logrado êxito, pois a CDP

(Companhia Docas do Pará), ora precisava levar a base da negociação ao CONSAD (Conselho de Administração), ora à Diretoria Executiva (DIREXE), ora noticiava que ainda não havia ocorrido a reunião da diretoria, até que, na última audiência de mediação, a qual ocorreu em 11.02.2019 (folha 129), informou que na reunião ordinária da DIREXE foi acolhida a recomendação do Ministério da Economia no sentido de que a CDP não formalizasse aditivo de acordo coletivo. A partir dessa informação, a procuradora do trabalho resolveu arquivar o feito em razão da negativa de consenso na técnica processual da mediação (folha 135).

Além desses fatos que demonstram a ciência da demandante acerca das tentativas de negociação, não subsiste sua alegação sobre não ter sido notificada nas 48 horas antecedentes à paralisação. Firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira. Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 1003D21A732D25D8AC. fls.5 Poder Judiciário Justiça do Trabalho Tribunal Superior do Trabalho PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000 De acordo com os e-mails apresentados com a petição inicial, é de fácil conclusão que, pelo menos desde o dia 22.4.2019, a empresa já tinha conhecimento da paralisação, tanto que requereu, às 12h37 daquele dia, informações sobre a movimentação dos portos para o dia 25.4.2019. As respostas ocorreram a partir de 23.4.2019 e todas já se reportando à paralisação do próximo dia 25.

Desse modo, não há que se falar em descumprimento das exigências contidas na Lei 7.783/89. A demandante, além de ter pleno conhecimento das negociações frustradas com a categoria, também esteve previamente ciente da ocorrência da paralisação. Demonstrado, ainda, o cumprimento ao artigo 3º da Lei 7.783/89, que estabelece frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.

Ante o exposto, admito a ação e no mérito julgo improcedente o pedido de declaração de abusividade do movimento paredista ocorrido nos dias 25 e 26.4.2019, deflagrado pelos sindicatos réus “(págs. 149-151) (g.n.). Irresignada, a Empresa interpõe o presente recurso ordinário, sustentando que:

a) é empresa pública federal responsável pela gestão dos Portos Federais no Estado do Pará e sua atuação apresenta incontestável relevância para o Brasil e para o Estado, pois a quase totalidade das operações de exportação e importação de mercadorias ocorrem nas áreas portuárias que administra, de modo que a continuidade de seus serviços de forma ininterrupta é essencial para não gerar prejuízo à União, aos clientes e à sociedade;

b) a Companhia Docas do Pará desempenha atividade essencial, nos termos da Lei 7.783/89, sendo certo que toda e qualquer paralisação da categoria deve ser comunicada com antecedência mínima de 72 horas, nos termos do art. 13 da referida lei, o que não ocorreu in casu;

c) todo movimento grevista pressupõe a frustração de negociações entre empregados e empregadores e, in casu, não houve negociação alguma, tendo sido surpreendida com a notícia de que haveria paralisação nos dias 25 e 26 de abril de 2019, conforme convocação divulgada pelos Sindicatos ora Recorridos aos empregados da categoria, ou seja, não houve nenhuma comunicação formal por parte dos Sindicatos, Firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira. Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 1003D21A732D25D8AC. fls.6 Poder Judiciário Justiça do Trabalho Tribunal Superior do Trabalho PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000 em total inobservância às normas da Lei 7.783/89, em especial os arts. 13 e 14;

d) da análise dos documentos juntados aos autos, verifica-se que o movimento fora organizado pelos Sindicatos com as paralisações agendadas, convocando os empregados a aderirem, sem que tenha havido nenhuma comunicação à Empresa, fato esse, inclusive, não rechaçado pelos Recorridos, que nem sequer apresentaram contestação nos autos, havendo, dessa forma, veracidade dos fatos narrados pela Recorrente;

e) o principal objeto do movimento era o adicional de risco e, considerada a nova

administração da Empresa, restou demonstrado que não havia uma mesa de negociação e nem se tratava de demanda objeto das reuniões ocorridas na sede do MPT em momento anterior (págs. 160-169). Quanto ao mérito, assim dispõe o art. 3º, caput e parágrafo único, da Lei 7.783/89 (Lei de Greve), verbis: “Art. 3º - Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho. Parágrafo único - A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação”.

In casu, tal como pontuado pelo 8º Regional, da análise dos e-mails apresentados pela própria Empresa Suscitante com a petição inicial (cfr. págs. 89-94), depreende-se que, desde 22/04/19, a Companhia Docas do Pará já tinha conhecimento da paralisação, tanto que requereu, às 12h37 daquele dia, informações sobre a movimentação dos portos para o dia 25/04/19, sendo que as respostas ocorreram a partir de 23/04/19 e todas se reportando à paralisação do dia 25 daquele mês. Desse modo, tendo sido atendido pelos Sindicatos obreiros o requisito previsto no art. 3º da Lei 7.783/89, relativo à comunicação prévia ao empregador acerca da deflagração da greve, com a antecedência mínima de 48 horas, conforme os elementos probatórios firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira. Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 1003D21A732D25D8AC. fls.7 Poder Judiciário Justiça do Trabalho Tribunal Superior do Trabalho PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000 constantes dos autos, a declaração de não abusividade do movimento paredista é medida que se impõe, como bem decidido pelo Regional. À propósito, veja-se a jurisprudência pacificada da SDC desta Corte:

“RECURSO ORDINÁRIO. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. 1. NÃO ABUSIVIDADE DO MOVIMENTO PAREDISTA. DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO INSCRITO NO ART. 9º DA CF. ARTS. 3º E 4º DA LEI 7.783/89. A Constituição reconhece a greve como um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas. Não se considera abusivo o movimento paredista se observados os requisitos estabelecidos pela ordem jurídica para sua validade: tentativa de negociação; aprovação pela respectiva assembleia de trabalhadores; aviso prévio à parte adversa. Preenchidos os requisitos legais, não se declara a greve abusiva. Recurso ordinário desprovido“(TST-RO-188-72.2015.5.17.0000, Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado, DEJT de 26/08/16). “RECURSO ORDINÁRIO. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. 1. NÃO ABUSIVIDADE DO MOVIMENTO PAREDISTA. DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO INSCRITO NO ART. 9º DA CF. ARTS. 3º E 4º DA LEI 7.783/89. A Constituição reconhece a greve como um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas. Não se considera abusivo o movimento paredista se observados os requisitos estabelecidos pela ordem jurídica para sua validade: tentativa de negociação; aprovação pela respectiva assembleia de trabalhadores; aviso prévio à parte adversa. Preenchidos os requisitos legais, no caso concreto, não se declara a greve abusiva. Recurso ordinário desprovido“(TST-RO-6856-16.2015.5.15.0000, Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado, DEJT de 26/08/16).

Por fim, não há de se falar na aplicação da confissão ficta decorrente da ausência de contestação dos Sindicatos Réus, uma vez que o Regional se baseou na documentação juntada aos autos pela própria Empresa Suscitante, que demonstraram, de forma cabal, a sua ciência, em tempo hábil, acerca da deflagração do movimento paredista, além de que, são inaplicáveis os efeitos da revelia em sede de dissídio coletivo, dada a sua natureza declaratória ou constitutiva. Firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira. Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 1003D21A732D25D8AC. fls.8 Poder Judiciário Justiça do Trabalho Tribunal Superior do Trabalho PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000

Nesse sentido, segue a jurisprudência da SDC do TST: “DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE [...] RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE METROPOLITANO. [...] DE PASSAGEIROS

NÃO APRESENTAÇÃO DE CONTESTAÇÃO PELOS SINDICATOS SUSCITADOS. REVELIA. INAPLICABILIDADE DOS SEUS EFEITOS. O segundo, o terceiro, o quinto e o sexto suscitados não apresentaram contestação, embora regularmente intimados da decisão liminar. Apenas o primeiro e o quarto suscitados apresentaram contestação. O TRT concluiu que, por se tratar de aplicação de penalidade, não se pode presumir nem induzir o descumprimento da liminar simplesmente pela não apresentação das devidas defesas no processo. Ademais, diferentemente do que ocorre nos dissídios individuais trabalhistas - em que o não comparecimento do reclamado importa em revelia, além da confissão quanto à matéria de fato (art. 844 da CLT), normalmente não há que se falar em revelia nos processos de dissídios coletivos. Isso porque o objeto do dissídio coletivo - que se trata de típica ação de natureza declaratória e/ou constitutiva -, é a criação ou a modificação de condições laborais, aplicáveis a toda a categoria profissional, e não a aplicação concreta e individualizada de determinada norma jurídica.

Recurso ordinário a que se nega provimento" (TST-RO-10492-52.2017.5.03.0000, Rel. Min. Kátia Magalhães Arruda, DEJT de 26/10/18) (g.n.). "RECURSO ORDINÁRIO. DISSÍDIO COLETIVO DE NATUREZA ECONÔMICA [...] [...] Também não há falar que a ausência de contestação autoriza a conclusão de que a Suscitada teria anuído com as cláusulas propostas pelo suscitante. É cediço que, em sede de Dissídio Coletivo, a revelia não produz os mesmos efeitos verificados no dissídio individual, uma vez que, naquele, o julgador não exerce típica função jurisdicional. No particular, trago à colação o seguinte excerto da obra de Raimundo Simão, corroborando o entendimento ora defendido: 'Enquanto nas ações comuns reputam-se verdadeiros os fatos afirmados pelo autor, no Dissídio Coletivo, se o réu não contestar a ação, a situação é outra. Nessa ação especial, a falta de contestação não acarreta maiores consequências, uma vez que o objeto do processo normalmente é a declaração da abusividade da greve e a criação, manutenção, modificação ou extinção de condições de trabalho. Quanto às reivindicações, com base no interesse subjetivo da parte reivindicante, está livre o juiz para concedê-las ou não, independentemente de contestação.'

Desse modo, embora haja firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira. Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 1003D21A732D25D8AC. fls.9 Poder Judiciário Justiça do Trabalho Tribunal Superior do Trabalho PROCESSO Nº TST-RO-310-95.2019.5.08.0000 revelia, os seus efeitos são praticamente inexistentes no Dissídio Coletivo, não produzindo, pois, a confissão ficta, uma vez que, com ou sem contestação, o julgamento será feito com base em fatos, no direito e na equidade, mediante os critérios de conveniência e oportunidade. (MELO, Raimundo Simão de, Processo coletivo do trabalho: dissídio coletivo, ação de cumprimento, ação anulatória. 3ª edição. São Paulo: LTr, 2013, p. 136-137)" (TST-RO-331-92.2016.5.11.0000, Rel. Min. Caputo Bastos, DEJT de 07/01/20).

Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO ao recurso ordinário.

ISTO POSTO ACORDAM os Ministros da Seção Especializada em Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário.

Brasília, 17 de agosto de 2020. Firmado por assinatura digital (MP 2.200-2/2001) IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO Ministro Relator Firmado por assinatura digital em 18/08/2020 pelo sistema AssineJus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira<sup>122</sup>.

<sup>122</sup> TST. Tribunal Superior do Trabalho - **RECURSO ORDINARIO TRABALHISTA: TST-RO-310-95.2019.5.08.0000**. Acesso em: 16 de set. 2025. Relator: Ives Gandra Da Silva Martins Filho. Brasília, 17 de agosto de 2020.

Analisado o Julgamento do Recurso Ordinário aqui elegido, conclui-se que:

- 1) A Seção Especializada colabora para se alcançar a efetividade no exercício do direito de greve do Trabalhador, pois restou clara pela análise do julgado, o grau de efetividade dessa decisão, a qual contém referências específicas da doutrina, da jurisprudência, dos princípios gerais do direito, bem como da análise de peculiaridades da lei de greve vigente no Brasil.
- 2) A fundamentação se valeu da Lei nº 7.783 de 1989 (LEI DE GREVE), e também da Jurisprudência do Tribunal;
- 3) Já haviam sido intentadas tentativas de conciliação por parte do Ministério Público do Trabalho;
- 4) Restou comprovado nos autos que a Companhia Recorrente tinha conhecimento da paralisação;
- 5) São inaplicáveis os efeitos da revelia em sede de dissídio coletivo, por causa de sua natureza declaratória ou constitutiva; o que não pode ser atacado de forma individual como foi feito pela Empresa Recorrente a Companhia Docas do Pará.
- 6) O Ministério Público do Trabalho, em parecer do Dr. Luiz da Silva Flores, opinou no sentido de desprovimento do recurso (págs. 206-208);
- 7) Dá-se DESTAQUE ao seguinte trecho do voto em II) MÉRITO:

Assim, foi indeferido o pedido liminar, porque não cabe ao Estado tolher o direito de greve antes mesmo de seu exercício, sendo ressaltado que as únicas limitações impostas a esse exercício se referem aos serviços ou atividades essenciais e aos abusos cometidos<sup>123</sup>.

- 8) A decisão, em sua votação pela Seção Especializada em Dissídios Coletivos ocorreu por unanimidade; refletindo a interpretação unânime dos Ministros da Seção Especializada em Dissídios Coletivos do T.S.T.
  - 9) A decisão, apesar das características de que parte dos trabalhadores pertencem ao regime público, e outra parte dos trabalhadores pertencem ao regime privado, a depender da análise de cada contrato de cada setor de trabalho em específico dentro do sistema portuário (que possui setores com trabalhadores do regime público e setores com trabalhadores do regime privado, ou seja, celetistas), ela irá sim impactar e refletir nos dissídios coletivos do setor estritamente público, porque, historicamente no Brasil é isso que acontece, como se pode perceber pelo próprio julgamento do Supremo Tribunal Federal que decidiu, por analogia, que a greve dos celetistas iria valer para os funcionários públicos estatutários, portanto, ocorre como num espelho, o que se decide para o setor privado, historicamente se percebe que impacta diretamente para o setor público em todas as instâncias.
- A seguir, o caso da greve mais longa da história do Brasil.

---

<sup>123</sup> TST. Tribunal Superior do Trabalho - **RECURSO ORDINARIO TRABALHISTA: TST-RO-310-95.2019.5.08.0000**. Acesso em: 16 de set. 2025. Relator: Ives Gandra Da Silva Martins Filho. Brasília, 17 de agosto de 2020.

## 2.4 Exemplo prático: A Greve dos Sete Anos (1962-1969), ou Greve dos Queixadas- Brasil

Até a presente data, a greve mais duradoura da história do Brasil, que é considerada um marco importante na luta por melhores condições de trabalho, bem como por salários dignos, é a chamada Greve dos Sete Anos, ou também conhecida por Greve dos Queixadas. Seu nome se refere à sua longa duração, bem como à figura do animal “queixada”, que, quando se une em bandos, torna-se imbatível, numa comparação à união dos trabalhadores grevistas desse movimento em específico.

Essa greve se iniciou no dia 14 de maio de 1962, estendendo-se até o ano de 1969, e ocorreu no bairro do Perus, na periferia da cidade de São Paulo. Foi realizada pelos trabalhadores da Companhia Brasileira de Cimento Portland S.A., ou seja, do setor da indústria da construção civil, um setor essencial para o desenvolvimento do país<sup>124</sup>.

Como essa greve teve uma duração prolongada, ela alcançou o período da ditadura militar, conhecido pela forte repressão política, e seus trabalhadores viraram símbolo de resistência e união, ficando conhecidos como “queixadas”. O Museu da Cidade de São Paulo, busca preservar a memória histórica dessa importante greve, no seu Centro de Memória Queixadas, bem como através do documentário: “Perus Ontem e Hoje: a periferia é o centro”, além da preservação de sua história através da arte perpetrada pelo grupo de teatro Pandora, que procura, através das artes cênicas, preservar e homenagear os importantes marcos histórico-político-culturais da sociedade em que vivemos.

Durante o transcurso dessa histórica greve, narra-se que os grevistas chegaram a fazer literalmente “greve de fome”, como um símbolo de prática não violenta do movimento grevista, que foi pacífico, porém, teve como características fortes a longa duração e a união dos trabalhadores e dos sindicatos da época. Juridicamente, teve como pauta de reivindicações melhores condições de trabalho, inclusive melhoria para o meio ambiente do trabalho, uma compensação pela insalubridade característica desse tipo de indústria, bem como reajustes salariais, almejando por salários mais dignos.

Restou como saldo dessa greve, diga-se um saldo positivo parcial, pois, de acordo com os dados expostos pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça), os 501 trabalhadores estáveis, ao

---

<sup>124</sup> GREVE de Perus: Queixadas com fome de justiça. Notícias do Judiciário / **Agência CNJ de Notícias**, 15 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/greve-de-perus-queixadas-com-fome-de-justica/>. Acesso em: 10 dez. 2025.



final, conseguiram ser reintegrados aos seus postos de trabalho, tendo sido indenizados pelo tempo da paralisação. Porém, já os trabalhadores não estáveis, não alcançaram os mesmos efeitos, para esses restou apenas uma indenização “simbólica”.

Porém, essa greve restou comprovadamente como marco de resistência pacífica e de união dos trabalhadores, e um símbolo até hoje comentado e sujeito à homenagens e honrarias por diversos movimentos históricos e artísticos. Essa greve não influencia de forma direta os direitos dos servidores públicos, porém, quando uma categoria de trabalhadores consegue alcançar melhora em suas condições de trabalho através do exercício do direito de greve, ao final, todas as demais categorias de trabalhadores ganham, porque, numa análise mais extensiva, todos são trabalhadores e, a efetividade do exercício do direito de greve não se mede pela análise isolada de uma única categoria de trabalhador, mas sim, numa análise mais ampla, onde se alcança o patamar de análise total de efetividade do exercício do direito de greve em todas as categorias, como um somatório geral de ganho em efetividade, ou seja, as conquistas de uma categoria, acabam de certa forma, mesmo que indiretamente, refletindo-se nas outras, porque todas as categorias ao final, buscam melhorias no âmbito de seus direitos sociais.

A seguir, o caso da greve que marcou o início dos movimentos sindicais no Brasil.

## **2.5 Exemplo prático: A Greve Geral de 1917- Brasil**

A greve de 1917 é considerada um marco em relação ao nascimento do movimento sindical no Brasil. Esse período faz parte da chamada “Primeira República” no Brasil, que também ficou conhecido como o período da política do café com leite, em referência às oligarquias agrárias dos estados de São Paulo e Minas Gerais. O presidente da República desse ano era o Senhor Venceslau Brás Pereira Gomes, que governou o país de 1914 a 1918.

No cenário mundial, tem-se como pano de fundo a ocorrência da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e também da Revolução Russa (1917), sendo que em decorrência da Primeira Guerra Mundial os produtos industrializados de melhor qualidade produzidos no Brasil estavam sendo exportados para a Europa, restando aqui no mercado interno os produtos de qualidade inferior, e, para abastecer o mercado externo, estava-se exigindo dos trabalhadores brasileiros (tanto dos brasileiros natos, quanto dos imigrantes europeus que vieram para o Brasil

fugindo da guerra) muitas horas exaustivas de trabalho, a história narra que até cerca de quinze horas de trabalho<sup>125</sup>.

Essa greve ocorreu na cidade de São Paulo, mais especificamente no bairro da Mooca, conforme texto a seguir:

A paralisação começou no final de junho no Cotonifício Crespi, uma grande fábrica de tecidos que empregava cerca de 1500 trabalhadores no bairro da Mooca. Os operários pediam aumento de salário, redução da jornada de trabalho, proibição do trabalho infantil e do feminino à noite<sup>126</sup>.

Então, os trabalhadores, percebendo a necessidade de se iniciar o movimento grevista, mas como nessa época ainda não havia os sindicatos organizados como nos dias atuais eles decidiram organizar o movimento, e, como um marco histórico para o direito sindical, em 09 de julho de 1917 criaram o Comitê de Defesa Proletária, formado por líderes sindicais, socialistas e anarquistas. Segundo Castro: “Entre as principais lideranças estavam Edgard Leuenroth, Luigi Damiani, Antonia Soares, Candeias Duarte, Teodoro Monicelli e Giuseppe Sgai<sup>127</sup>”.

Além das já mencionadas, a greve de 1917 também tinha na sua lista de reivindicações maior segurança no trabalho, eliminação da insalubridade, pontualidade no pagamento dos salários, aumento salarial, direito de sindicalização (muito importante na luta pela conquista dos direitos atuais vigentes), bem como a libertação dos trabalhadores presos durante a greve (porque o governo, como forma de opressão ao movimento grevista, ordenou a prisão de líderes do movimento, entre eles o socialista Teodoro Monicelli e o considerado anarquista Luigi Damiani). Essa greve reivindicava ainda pela recontração de todos os grevistas que haviam sido demitidos. Só para se ter uma ideia de como esse movimento foi importante para a história do direito sindical brasileiro.

E, de acordo com a pesquisa, na época, como os trabalhadores se recusaram a negociar diretamente com o governo, e também se recusavam a negociar diretamente com o empresariado, por esse motivo, criou-se uma Comissão Intermediadora para essa greve. Essa comissão era formada por jornalistas que auxiliaram nas negociações entre empresários, governo e o Comitê de Defesa Proletária.

---

<sup>125</sup> CASTRO, Lígia L. Greve Geral de 1917: o que foi, as principais características e causas. **Toda matéria**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/greve-geral-de-1917/>. Acesso: 13 dez. 2025.

<sup>126</sup> CASTRO, Lígia L. Greve Geral de 1917: o que foi, as principais características e causas. **Toda matéria**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/greve-geral-de-1917/>. Acesso: 13 dez. 2025.

<sup>127</sup> CASTRO, Lígia L. Greve Geral de 1917: o que foi, as principais características e causas. **Toda matéria**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/greve-geral-de-1917/>. Acesso: 13 dez. 2025.

Foi realizado um acordo, porém, restaram dois fortes pontos negativos no saldo final dessa greve: a morte do sapateiro espanhol José G. Martinez pela repressão policial ao movimento grevista, o que causou grande comoção na população em geral, com participação geral em seu enterro no Cemitério do Araçá, e o não cumprimento do acordo que colocou fim à greve por parte de alguns empresários, o que continuou gerando instabilidade e insatisfação na população<sup>128</sup>.

Diante dos pontos negativos resultantes dessa greve, o movimento operário continuou a se reunir para continuar na defesa de seus direitos sociais, porém, isso gerou severas perseguições políticas aos líderes do movimento operário no Brasil, os sindicalistas eram considerados socialistas e anarquistas, eles eram acusados de incentivar a classe operária a iniciar as greves, eles eram considerados influenciadores de ideais socialistas estrangeiros no meio dos trabalhadores brasileiros, tratados como uma influência negativa por parte do governo do país.

Apesar dessa instabilidade jurídico-político-social, esse importante marco para o direito sindical brasileiro, que foi a greve de 1917, deixou claro para a sociedade da época que havia nascido no Brasil a consciência coletiva de pertencimento à classe trabalhadora, que influenciou na conquista de muitos direitos trabalhistas que existem hoje. Foi nesse marco do passado que o direito sindical brasileiro iniciou a sua trajetória.

Porém, as perseguições aos sindicalistas continuaram, a estrutura de poder político da época, tanto do executivo, quanto do legislativo, não era favorável aos avanços nos direitos sociais e isso culminou, em 1921, com a promulgação da Lei de Expulsão, conforme ensina Toledo:

A Lei de Expulsão de Estrangeiros, aprovada poucos anos depois, em 1921, tinha os anarquistas e socialistas como seus principais alvos. Lideranças do movimento de 1917, como o socialista Teodoro Monicelli e o anarquista Luigi Damiani, foram colocados à expulsão do país<sup>129</sup>.

Na verdade, a Lei citada no texto trata-se de um decreto, o Decreto nº 4.247, de 06 de janeiro de 1921, o qual procurou restringir ainda mais a legislação que já existia sobre esse assunto (Lei Adolfo Gordo de 1907); permitindo expulsar imigrantes com o tempo de residência

---

<sup>128</sup> SENADO FEDERAL. Há 100 anos, greve geral parou São Paulo. **Arquivo S**, 30 jun. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-100-anos-greve-geral-parou-sao-paulo/>. Acesso em: 13 dez. 2025.

<sup>129</sup> TOLEDO, Edilene. Um ano extraordinário: greves, revoltas e circulação de ideias no Brasil em 1917. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 30, nº61, p. 497-518, maio-agosto 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2178-149420170002000011>. Acesso: 13 dez. 2025.

no Brasil de até cinco anos (antes era de dois anos) que participavam em greves, como forma de forte repressão ao movimento sindical operário do pós Primeira Guerra, nesse início do século XX.

Em relação aos servidores públicos, a greve geral de 1917 teve um impacto indireto, porque ela fortaleceu o movimento sindical como um todo (sendo que os sindicatos dos servidores públicos também fazem parte desse todo), ela também criou uma cultura jurídica de maior proteção para os direitos sociais, mostrando a força do coletivo presente nesses movimentos; além de que foi essa greve que iniciou a conquista de direitos que hoje fazem parte da Consolidação das Leis do Trabalho, a qual serviu de base, de modelo para a regulamentação de direitos dos servidores públicos que hoje estão disciplinados em seus próprios estatutos. Influenciou ainda na transformação da consciência coletiva em defesa dos direitos sociais no Brasil, refletindo até os dias atuais na esfera de abrangência e detalhamento dos direitos dos servidores públicos do Brasil, visando por um aumento de efetividade desses direitos.

Conclui-se pela análise desse exemplo prático, a sua importância histórica para o marco do nascimento do direito sindical brasileiro, cuja evolução, hoje alcança frutos de uma maior efetividade no respeito ao exercício dos direitos sindicais por parte de todos os trabalhadores brasileiros.

No próximo capítulo apresentar-se-á como é o direito de greve no Uruguai, fazendo-se um estudo comparado com o direito brasileiro.

### 3 O DIREITO DE GREVE NO URUGUAI: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E URUGUAI

#### 3.1 Contexto Histórico

A República Oriental do Uruguai é um país da América do Sul que está localizado na costa sudeste do continente, faz divisa com a Argentina (a oeste) e com o Brasil (ao norte e nordeste). Ao leste, o Uruguai é banhado pelo Oceano Atlântico, já ao sul está banhado pelo Rio da Prata, o qual contorna a sua capital, a cidade de Montevideú.

O país sofreu colonização espanhola, da qual, após muitas batalhas, libertou-se, através de um acordo que contou com a participação do Imperador do Brasil, conforme ensina Manuela Muguruza de Moraes:

Assim é assinada, no Rio de Janeiro, a Convenção Preliminar de Paz, depois de contínuas disputas e com o apoio da Inglaterra, em 27 de agosto de 1828. Através desse acordo, o Imperador do Brasil e o Governo da República das Províncias Unidas declaram sua vontade de que a Província de Montevideú (Cisplatina) se constituiria em um estado livre e independente<sup>130</sup>.

O Uruguai possui belezas naturais, com destaque para o Rio da Prata, uma rica história universal e características inovadoras perante o cenário jurídico mundial, em especial o da América Latina. O poeta uruguaio Juan Zorrilla de San Martín, escreveu o poema “A lenda da Pátria” no ano de 1879, que

---

<sup>130</sup> MORAES, Manuela Muguruza de. **Nunca fomos de outro país: A migração de retorno de uruguaiois entre os anos de 2005 e 2015.** Tese de doutorado, defendida na UNB – Brasília- 2022, p. 82.

é considerado uma epopeia nacional, com 413 versos na sua totalidade, do qual trazemos um pequeno trecho a seguir:

No viril acorde de seu poeta  
 Palpitam as tradições paternas  
 E despertem das tumbas seus mortos  
 A escutar a honraria das canções  
 E sempre se lembre que em seu heróico solo  
 Não há um só palmo que não emane valor  
 Solo de tumbas de heróis...  
 ! Ai de quem lhe profane!  
 Protege, ! oh Deus!  
 A tumba dos libertadores;  
 Protege a nossa pátria independente,  
 Que inclina a Ti,  
 Tão somente a Ti  
 A coroa da vitória<sup>131</sup>.

O poema narra a luta pela independência do Uruguai, pois o país foi colonizado por espanhóis, sofreu vários massacres dos povos originários (os charruas, que já habitavam as terras quando da chegada dos espanhóis). O país alcançou sua independência e hoje é considerado um dos países da América Latina mais avançados em defesa de direitos e liberdades jurídicas:

(...) o Uruguai participou de um marco histórico, sendo o primeiro país a ratificar a Convenção 189 da OIT [5], que tem o intuito de melhorar as condições de trabalho dos empregados domésticos. Recentemente, no ano de 2020, o país realizou outro feito histórico, tendo sido o primeiro Estado-Membro a ratificar a Convenção 190 da OIT, que versa sobre a violência e o assédio no trabalho, corroborando a tese de que o Uruguai é um país exemplar no que tange à concretização de direitos trabalhistas<sup>132</sup>.

Portanto, o Uruguai, juridicamente, possui uma tradição no tocante ao respeito aos direitos humanos, especialmente aos direitos humanos do trabalho, mais especificamente em relação ao seu modo de tratar o exercício do direito de greve por parte de seus cidadãos, o que se demonstrará no decorrer desse capítulo e, ao final, restará devidamente comprovado.

### 3.2 Legislação uruguaia acerca do direito de greve

Para se ter uma noção da evolução histórica do direito de greve no Uruguai, em sua obra sobre o direito de greve, o autor e professor uruguaio Santiago Pérez del Castillo assim ensina:

(...) Santiago Pérez del Castillo faz a divisão da história da greve em quatro etapas:  
 a) como delito;  
 b) como ilícito civil;  
 c) como liberdade individual- se permitiu a exercer sem gerar responsabilização;  
 d) como direito reconhecido legal e constitucionalmente<sup>133</sup>.

<sup>131</sup> SAN MARTIN, Juan Zorrilla de. **A lenda da Pátria, autor:** Disponível em: <https://www.cjpb.org.uy>. Acesso em 19 set. 2025, p. 09-10. Tradução livre).

<sup>132</sup> EUCLIDES, João. O direito do trabalho no Uruguai. **Revista Jusbrasil**, 11 jul. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-direito-do-trabalho-no-uruguai/1891929172>. Acesso em: 19 ago. 2025.

<sup>133</sup> BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. Direito Sindical: **Análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do Direito Estrangeiro Comparado e da doutrina da OIT**- Proposta de Inserção da Comissão

O instituto jurídico do direito de greve, assim como em outros países, no Uruguai também percorreu esse caminho evolutivo, desde delito até alcançar o patamar de direito humano fundamental, reconhecido constitucionalmente, com eficácia plena em sua efetividade no Uruguai.

### 3.2.1 Constituição da República Oriental do Uruguai

Pelo texto da Constituição da República Oriental do Uruguai em vigor, qual seja, a Constituição de 1967, com reformas realizadas até o ano de 2004, verifica-se que o artigo 57 faz declaração sobre o direito de greve, conforme segue:

Artigo 57. A lei promoverá a organização de sindicatos gremiais, acordando-lhes franquias e ditando normas para lhes reconhecer personalidade jurídica.

Promoverá, assim mesmo, a criação de tribunais de conciliação e arbitragem.

**Declara-se que a greve é um direito gremial. Sobre essa base se regulamentará seu exercício e efetividade<sup>134</sup>.**

Portanto, pelo texto constitucional uruguaio, a greve é reconhecida como um direito humano fundamental, um direito gremial, e sobre essa base se regulamentará a sua efetividade, que, nesse país, tem um alto alcance de efetividade, tanto em termos teóricos quanto em termos práticos, na rotina da vida dos trabalhadores uruguaios.

Seguindo no texto constitucional uruguaio, observa-se pela redação do artigo 59 que o legislador desse país almejou destacar a dignidade da pessoa humana, no caso, do trabalhador, conforme se depreende pela leitura do artigo 59 da Constituição:

Art. 59- A lei estabelecerá o Estatuto do Funcionário sobre a base fundamental de que o funcionário existe para a função e não a função para o funcionário. (...) <sup>135</sup>.

Refletindo sobre o artigo supracitado, percebe-se que o ser humano tem a importância elevada, ele está acima de sua função, num claro respeito ao princípio humano fundamental da dignidade da pessoa humana, valorizando mais o “ser no mundo” do que a sua função; caráter esse refletido em toda a Constituição do país, já muito avançado em efetividade de direitos humanos em geral.

### 3.2.2 Lei nº 10.913, de 25 de junho de 1947 do Uruguai

A lei n. 10. 913/47 do Uruguai trata de especificidades em relação aos serviços públicos,

---

de Empresa. Apud Santiago Pérez del Castillo. **O Direito de Greve**. 10ª edição São Paulo: LTr, 2024, p. 288.

<sup>134</sup> URUGUAI. **Constitución de 1967 con Reformas hasta 2004**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/uruguai.html>. Acesso em: 19 set. 2025.

<sup>135</sup> URUGUAI. **Constitución de 1967 con Reformas hasta 2004**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/uruguai.html>. Acesso em: 19 set. 2025.

determinando, no caso de empresa concessionária de serviço público, em seu artigo 1º, que:

Artigo 1º. Em toda empresa concessionária de um serviço público funcionará pelo menos um Conselho Paritário integrado por até três representantes da empresa e em número igual de delegados de obreiros e empregados. A eleição desse pessoal do Conselho se efetuará em votação secreta, por controle da Corte Eleitoral, se assim lhe solicitar dez por cento daquele ou do empregador. Os membros desse referido Conselho permanecerão dez anos em suas funções e seguirão atuando até que se lhes designe substitutos<sup>136</sup>.

Pelo acima disposto, depreende-se que, no Uruguai, está em vigor o sistema de Conselhos de Empresa para as concessionárias de serviços públicos, sendo que a sua composição favorece a participação de ambos os setores (empregados e empregadores), dando caráter democrático nas discussões e decisões, bem como maior efetividade aos assuntos de Direito do Trabalho em seu território em âmbito nacional.

### 3.1.3 Do decreto nº 281/020 de 15 de outubro de 2020 do Uruguai

O decreto nº 281/020/20 resolve uma situação específica, quando ocorrer, no decurso de uma greve, por parte dos trabalhadores, a ocupação de uma dependência pública, ou ainda a ocupação de uma empresa privada; o servidor de hierarquia decisiva ou o empregador poderão solicitar a intervenção do Ministério do Trabalho e da Seguridade Social, conforme análise da redação do artigo 1º do decreto em questão, cuja redação a seguir se expõe:

Artigo 1º. Ocorrida uma ocupação por parte de trabalhadores de uma dependência pública, qualquer que seja a natureza jurídica desta, ou de uma empresa ou instituição privada, o gerente (superior) ou o empregador poderá solicitar ao Ministério do Trabalho e Seguridade Social sua intervenção<sup>137</sup>.

Observando a redação supra, percebe-se que o fim a que ela se destina é a manutenção da ordem pública durante o exercício do direito de greve, que deve ser exercido sem que haja desrespeito a outros direitos fundamentais de igual hierarquia; ou seja, para o exercício regular de um direito fundamental não pode haver afronta ao exercício de outro direito fundamental, na prática, o Ministério do Trabalho e da Seguridade Social fará a interpretação do caso concreto para se resolver o deslinde da questão em pauta.

### 3.2.3 Do decreto nº 401/008 de 18 de agosto de 2008 do Uruguai

<sup>136</sup> CASTELLO, Alejandro (com colaboração de Tomás Castello). In: **Normas Laborales y de seguridade social**. 4ª edição. Montevideo: Fundação de Cultura Universitaria, agosto de 2024, p. 635 (tradução livre).

<sup>137</sup> CASTELLO, Alejandro (com colaboração de Tomás Castello). In: **Normas Laborales y de seguridade social**. 4ª edição. Montevideo: Fundação de Cultura Universitaria, agosto de 2024, p. 634 (tradução livre). E CASTELLO, Alejandro. Servicios educativos y servicios esenciales. **Revista de Doctrina**, Jurisprudencia e Informaciones Sociales, 58, pp. 389-411. 2015.



Esse decreto trata especificamente a respeito da greve dos servidores públicos da Administração Central no Uruguai, o qual dispõe sobre o desconto proporcional em seus salários em casos de greve deles, conforme texto a seguir:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, atuando com o Conselho de Ministros DECRETA:

**Artigo 1º.** Dispõe que a partir da data de publicação do presente decreto se procederá ao desconto do salário dos funcionários da Administração Central de forma proporcional, ao término em que os quais adotem medidas sindicais que suponham a diminuição de suas tarefas dentro de seu horário habitual<sup>138</sup>.

Esse decreto visou solucionar a questão da greve atípica, dentro do funcionalismo público, no caso a greve de rendimento, em conformidade com as normas internacionais, com o fim de preservar a subsistência do servidor público, não permitindo que o desconto, nesse caso, possa ser efetuado de forma desproporcional, ou seja, evitando que o desconto ultrapasse os dias em que o servidor exerceu o seu direito de greve.

### 3.2.4 Lei nº 13.720, de 16 de dezembro de 1968 do Uruguai

Essa lei disciplina o caso dos serviços essenciais quando da realização de greves, explicando que a Comissão que ela cria (Comissão de Produtividade, Preços e Tarifas para a atividade privada) poderá intervir quando a greve ocorrer em serviços essenciais, conforme observar-se-á pelo texto legal a seguir disposto:

Artigo 4º Tratando-se de serviços públicos, inclusive os administrados por particulares, apesar de serem de aplicação o regime dos últimos incisos do artigo anterior, a Comissão poderá indicar, por resolução fundada dentro do prazo de cinco dias a contar da recepção da comunicação, quais são os serviços essenciais, os quais deverão ser mantidos por turnos de emergência, cuja interrupção determinará a ilicitude da greve ou o “lock out” no caso. Esta decisão poderá ser objeto dos recursos previstos no artigo 317 e concordes da Constituição, e no artigo 347 da Lei ° 13.318, de 28 de dezembro de 1964.

**Em caso de interrupção de serviços essenciais, a autoridade pública poderá dispor das medidas necessárias para manter tais serviços, recorrendo inclusive à utilização de bens e à contratação de pessoal indispensável para a continuidade dos mesmos, sem prejuízo de aplicar, ao pessoal afetado, as sanções legais pertinentes**<sup>139</sup>.

Depreende-se que o Uruguai resguarda a prestação dos serviços considerados essenciais, mesmo sendo um país que tem característica de não restringir o exercício do direito de greve; mas, ao mesmo tempo, o legislador uruguaio entendeu ser necessária a edição dessa lei que resguarda efetivamente a prestação dos serviços considerados essenciais em caso de greve nesse setor, protegendo dessa forma o

<sup>138</sup> CASTELLO, Alejandro (com colaboração de Tomás Castello). In: **Normas Laborales y de seguridad social**. 4ª edição. Montevideo: Fundação de Cultura Universitaria, agosto de 2024, p. 637 (tradução livre).

<sup>139</sup> URUGUAI. **Lei nº 13.720, de 16 de dezembro de 1968**. Dispõe sobre o regime de greve, lockout e serviços essenciais. Diario Oficial, Montevideu, 1968. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13720-1968/4>. Acesso em: 22 set. 2025.

direito dos cidadãos usuários e evitando responsabilizações desnecessárias ao Poder Público e também às empresas prestadoras de serviços essenciais.

### 3.3 Doutrina e jurisprudência do Uruguai

A doutrina do direito de greve no Uruguai se preocupa com a figura do ator social, “o trabalhador grevista”, os seus direitos e sua proteção em relação ao exercício do direito de greve e; sendo a greve a suspensão do contrato de trabalho, assim ensina Santiago Pérez del Castillo: “A suspensão, por sua própria natureza, implica manter-se um “derecho al puesto”, pelo que existe uma proibição para o despedimento”<sup>140</sup>.

No ensinar de Del Castillo, o direito ao posto é aquele que visa assegurar ao trabalhador que aderir ao movimento grevista que, ao final, quando resolvidos os pontos controversos do movimento e terminar a greve, o trabalhador tem o direito a voltar ao seu posto de trabalho, na mesma função que exercia antes da greve, dando segurança jurídica para que os trabalhadores possam exercer esse direito com efetividade.

Com relação à evolução do direito de greve no ordenamento jurídico uruguaio, explica o Professor Alejandro Castello:

No caso do Uruguai, com exceção do período da ditadura militar (1973-1984), a greve nunca foi considerada um delito (salvo em caso do seu exercício no setor público, uma vez que o art. 165 do Código Penal estabelecia o delito de abandono coletivo de funções, tratando-se de funcionários públicos), de modo que sua evolução se deu ao longo das três etapas supramencionadas.

Com efeito, a partir da Constituição de 1934, a greve é considerada um direito fundamental que integra uma ampla gama de direitos sociais<sup>141</sup>.

Há essa semelhança para com o Brasil, diante dos períodos de ditaduras militares em ambos os países.

Com relação ao conceito de greve no Uruguai, Castello assim explica:

Um dos aspectos que revelam o enfoque amplo e liberal no que concerne ao direito de greve no Uruguai é, sem dúvida, aquele referente ao conceito, noção ou definição de greve. Como não existe uma definição desse termo em qualquer norma jurídica, sua delimitação ficou nas mãos da doutrina e da jurisprudência, as quais têm adotado uma noção bastante extensa, de modo a permitir a adaptação das medidas de autotutela dos trabalhadores à evolução das formas de organização do trabalho<sup>142</sup>.

Ao contrário do Brasil, conforme ensina Castello, no Uruguai ainda não há no ordenamento

---

<sup>140</sup> CASTILLO, Santiago Pérez del. **El derecho de la huelga**. 1ª edição, Montevideu: Fundación de Cultura Universitária, 1993, p. 106, tradução livre.

<sup>141</sup> CASTELLO, Alejandro. O direito de greve no Uruguai. **Revista Meritum**- Belo Horizonte- v.8-n.1-p.43-76-jan.jun.2013, p. 49.

<sup>142</sup> CASTELLO, Alejandro. O direito de greve no Uruguai. **Revista Meritum**- Belo Horizonte- v.8-n.1-p.43-76-jan.jun.2013, p. 56.

jurídico uma definição para o conceito de greve, o que torna a interpretação das normas mais ampla, mais aberta, e mais maleável às evoluções que forem ocorrendo na prática. Já no Brasil o ordenamento jurídico brasileiro traz o conceito de greve no artigo 2º, da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989 (Lei de Greve), a seguir disposto:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador<sup>143</sup>.

Analisando a redação do artigo 2º da lei de greve do Brasil, verifica-se que o conceito restou bem claro, os pontos foram colocados de forma específica, ou seja, a suspensão deve ser coletiva (não há greve de um trabalhador sozinho), a suspensão deve ser temporária e pacífica (até que se decidam os pontos reivindicados em convenção coletiva e pacífica, pois o conceito se refere à greve legítima), a redação ainda fala de “total ou parcial”, ou seja, pode ser de uma apenas de uma categoria, também pode ser de alguns trabalhadores daquela categoria, respeitando dessa forma ordenamento jurídico internacional da OIT, com relação a se respeitar os trabalhadores que decidirem não aderir à greve; diz ainda o artigo que se refere à prestação pessoal de serviços, portanto, cada trabalhador é único para decidir sobre a adesão ou não ao movimento grevista em relação à sua prestação pessoal de serviço.

Nesse aspecto, em relação ao conceito de greve há todas essas diferenças entre o ordenamento do Brasil comparado ao do Uruguai.

### 3.3.1 Quanto às modalidades atípicas de greve

Quanto às modalidades atípicas de greve, também há diferenças na comparação entre Brasil e Uruguai.

O autor uruguaio Alejandro Castello, analisando esse aspecto do Direito Comparado entre o exercício do direito de greve no Uruguai e no Brasil, assim explica:

No Brasil, o artigo 2º da Lei n. 7.783, de 1989, declara que:

Inferre-se daí que (...). Sobre a matéria, Amauri Mascaro Nascimento expressa que, se a greve é legalmente a paralisação do trabalho, não constitui greve a prestação negligente do serviço com fins de conflito, a qual, portanto, deve ser considerada ilegal ou abusiva<sup>144</sup>.

Pelo acima exposto, percebe-se o caráter mais restritivo quanto às modalidades atípicas de greve no Brasil, o qual não aceita, na doutrina de seus juristas, todas as modalidades atípicas de greve.

Ao contrário disso, no Uruguai, os doutrinadores, haja vista o caráter mais aberto de sua

<sup>143</sup> BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 23 ago. 2025.

<sup>144</sup> CASTELLO, Alejandro. O direito de greve no Uruguai. Revista Meritum. Belo Horizonte, v.8, n.1, p.43-76, jan.jun.2013. p.59-60.

legislação, já aceitam muito mais modalidades atípicas de greve na doutrina e na vivência de seus moradores. Nesse sentido, segue explicando Castello:

Em contrapartida, a adoção de um enfoque extremamente amplo sobre o conteúdo e alcance da greve faz com que não encontre eco no Uruguai a forte restrição das denominadas modalidades atípicas de greve que se verifica em outros Países. (...) sendo que contemporaneamente, existe uma progressiva admissibilidade dos meios atípicos de greve, o que também se dá no nível jurisprudencial<sup>145</sup>.

Continua explicando Castello:

Ante o exposto, pode-se concluir que, no Uruguai, adota-se uma noção ampla de greve que inclui não apenas a omissão ou abstenção de trabalhar, mas também as modalidades de redução ou alteração do trabalho, (...) <sup>146</sup>.

Portanto, no Direito Comparado, no que se refere ao aspecto das modalidades de greves atípicas, há uma diferença considerável nos ordenamentos uruguaio e brasileiro, o que restou comprovado.

### 3.3.2 Deveres éticos do trabalhador grevista

Na doutrina jurídica do Uruguai, o trabalhador grevista tem o dever e a responsabilidade para com a ética, a fidelidade, o segredo industrial, o respeito à não concorrência, entre outros da mesma natureza, ou seja, de respeito ao seu empregador. Observa-se esses deveres, pelo ensinamento a seguir:

No entanto, cabe apontar que existe concordância de que certos deveres secundários permanecem em vigência durante a greve. Esse é o caso dos deveres éticos que emanam para as partes em virtude da relação de trabalho, como o são os deveres de fidelidade, boa-fé, lealdade e não concorrência<sup>147</sup>.

No caso do Brasil, especificamente na lei de greve, esses deveres não são expressamente mencionados, porém, numa análise esparsa da legislação, por analogia bem como por uma análise dos princípios gerais do Direito, conclui-se que eles também existem e sim, também devem ser respeitados. Por exemplo, pela Lei de propriedade industrial, que é a lei brasileira de nº 9.279<sup>148</sup>, de 14 de maio de 1996, a qual regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial; inclusive dispendo sobre os crimes contra ela, chega-se à essa conclusão.

### 3.3.3 O Princípio de proporcionalidade dos sacrifícios

<sup>145</sup> CASTELLO, Alejandro. O direito de greve no Uruguai. **Revista Meritum**. Belo Horizonte, 2013, p. 60-61.

<sup>146</sup> CASTELLO, Alejandro. Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Montevideo: FCU, 2006, p. 255.

<sup>147</sup> CASTELLO, Alejandro. O direito de greve no Uruguai. **Revista Meritum**- Belo Horizonte- v.8-n.1-p.43-76-jan.jun.2013, p. 71.

<sup>148</sup> BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em: 23 set. 2025.

O autor uruguaio, Alejandro Castello, em se tratando da ocorrência de colisões de direitos fundamentais, que envolvam o direito de greve, cita o princípio de proporcionalidade dos sacrifícios, o qual está fundamentado pelo autor alemão Robert Alexy, na sua obra “Teoria dos Direitos Fundamentais”, que explica como sendo um de seus pilares a ponderação, que é, na prática, a averiguação da proporcionalidade dos sacrifícios. Segundo Castello:

O fundamento de limitar a greve neste último caso, geralmente é que, quando entram em colisão vários direitos fundamentais, sendo um deles o direito de greve, o critério mais aceito é que se deve utilizar o princípio de proporcionalidade dos sacrifícios<sup>149</sup>.

Esse caso, ocorre por exemplo quando o direito de greve se “chocar” com outro direito fundamental, como é o caso do direito à saúde, sendo esse um direito exercido nos serviços essenciais de saúde; como é o caso, por exemplo, dos prontos-socorros especializados em emergências/urgências. Então, nesse serviço essencial de emergência em saúde, a greve deverá sofrer limitações externas.

### **3.3.4 A Lei nº 19.889, de 08 de julho de 2020, chamada de Lei de Urgente Consideração (sigla da Lei: LUC) - Uruguai**

Essa lei do Uruguai é considerada bem ampla, pois trata de assuntos diversos englobados numa única proposta legislativa; porém, há uma parte de sua redação que interessa ao tema de pesquisa, relacionada às atividades laborais e sindicais, portanto, trar-se-á a parte que compete:

Artigo 392 (Liberdade de trabalho e direito da direção da empresa)  
O Estado garantirá o exercício pacífico do direito de greve, o direito dos não grevistas a acessarem ao local de trabalho em seus respectivos estabelecimentos e o direito da direção das empresas a ingressar nas instalações livremente<sup>150</sup>.

Analisando a redação do artigo 392, da Lei de Urgente Consideração, depreende-se que ele visa respeitar o direito dos trabalhadores que decidam por não participar da greve, no espectro individual de decisão do trabalhador como pessoa humana; além de se respeitar a verificação por parte da direção das empresas de averiguar se não ocorreu dano de caráter irreparável ou não nas máquinas e equipamentos de produção da empresa.

Ela também dispõe em seu artigo 468, conforme ensina Castello, que piquetes que impeçam a livre circulação são considerados ilegítimos, ou seja, darão o caráter de ilegitimidade ao movimento grevista.

Na sequência, em seu artigo 469, como explica Castello, o Ministério do Interior disporá sobre as medidas pertinentes para preservar os espaços públicos ou privados de uso público, a fim de garantir o direito à livre circulação e à ordem pública<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> CASTELLO, Alejandro. Servicios educativos y servicios esenciales. **Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales**, 58, pp. 389-411. 2015. Disponível em: [www.fcu.edu.uy](http://www.fcu.edu.uy). Acesso em: 23set.2025.

<sup>150</sup> CASTELLO, Alejandro. **Normas Laborales y de seguridad social**. 4ª edição, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo- Uruguay, agosto de 2024.

<sup>151</sup> CASTELLO, Alejandro. **Normas Laborales y de seguridad social**. 4ª edição, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo- Uruguay, agosto de 2024, p. 634.

Portanto, verifica-se que essa lei tem o condão de preservar outros direitos fundamentais quando do exercício do direito de greve, para que ele não perca o seu caráter de legitimidade.

Conclui-se por todo o apontado nesse capítulo que entre o exercício do direito de greve no Brasil e o mesmo no Uruguai há semelhanças, mas também há diferenças, conforme já as apontamos supra, mas fica o ensinamento de que a metodologia de Direito Comparado permite o “olhar para o outro”, permite analisar o ordenamento jurídico do outro país de modo a perceber em quais pontos o seu próprio ordenamento interno precisa evoluir, oportuniza, através do método de direito comparado, a comunicação dentro da comunidade científica no âmbito da análise cuidadosa dos direitos humanos fundamentais, os quais são pedras angulares e permanentes da civilização.

### **3.4. Exemplo prático: A Greve Geral de 1973- Um exemplo de Greve Política.**

No Uruguai, em junho/julho de 1973, ocorreu a chamada Greve Geral de 1973, que é um claro exemplo de greve política, ela foi muito impactante para a história do Uruguai, da América Latina e do mundo.

Ocorreu que, no dia 27 de junho de 1973, o Presidente da época, o Senhor Juan Maria Bordaberry, decretava, através de um golpe de Estado, a dissolução do Congresso e o início de um regime ditatorial. Isso gerou o início do movimento grevista que ficou conhecido como a Greve Geral de 1973, conforme explica a autora Manuela M. de Moraes, a seguir:

No mesmo dia do golpe começa uma grande paralisação de todas as indústrias, serviço público estatal e privado, autarquias comerciais e industriais do Estado, administração, transporte, atividades portuárias, bancárias e comerciais. Essa greve, apoiada pela Frente Ampla e pelo Partido Nacional, dura quinze dias e é até hoje a mais longa da história uruguaia<sup>152</sup>.

Essa greve é política porque se iniciou como resposta civil e política dos trabalhadores ao golpe de Estado que instaurou a ditadura civil-militar no país (que durou de 1973 a 1985), restando encerrada também politicamente, pela instauração da ditadura militar, que, inclusive, aprisionou cidadãos, participantes da greve, sindicalistas, estudantes etc. Foi um período difícil na história desse país.

A greve geral de 1973 do Uruguai teve um impacto negativo para os servidores públicos, com forte repressão em face de movimentos sindicais (que restaram praticamente proibidos), com ameaças, demissões em massa, perseguição política, enfim, foi um momento muito tenso para todos os que exerciam funções no serviço público, com forte vigilância e repressão política.

---

<sup>152</sup> Manuela Muguruza de Moraes. **Nunca fomos de outro país: A migração de retorno de uruguaiois entre os anos de 2005 e 2015.** Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília-2022.

Mas deixa o registro de um movimento político importante iniciado pelos trabalhadores de todas as categorias, incluindo a adesão dos servidores públicos. O período da ditadura civil-militar (1973-1985) foi o único período em toda a história do Uruguai em que o exercício do direito de greve foi proibido e considerado ilegal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No constitucionalismo contemporâneo defende-se a efetividade dos direitos fundamentais expressos na Constituição da República Federativa do Brasil. Mas, o que eleva um direito ao patamar de direito fundamental?

No Brasil, isso é feito através do texto constitucional. A Constituição Federal em vigor (1988), em seu Título II, trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, portanto, esses direitos fundamentais estão contidos dentro do ordenamento constitucional. Dentre eles estão os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, bem como os direitos civis e políticos.

Nesse universo de direitos fundamentais, conclui-se que todos eles devem ser tratados com o mesmo grau de importância, o que acarreta ainda que também devem possuir o mesmo grau de efetividade. Porém, na prática jurídica, isso é um pouco difícil de ser alcançado, porque a teoria é muito linda e na rotina processual é difícil se alcançar isonomia quando se depara com um choque processual de dois direitos fundamentais; mas não é impossível, há técnicas e teorias de interpretação jurídica que auxiliam para que isso possa ser alcançado.

Quando ocorre o choque de dois direitos fundamentais, o Poder Judiciário, através de seus magistrados, tem o dever legal de solucionar a lide, entregando a solução através da decisão judicial, que, conforme termo de Streck, deve buscar a melhor solução possível para fazer “a coisa certa no Direito”.

Mas, para alcançar a melhor decisão jurídica possível, o (s) juiz (es) deve (m) recorrer às teorias da decisão e da interpretação jurídica, para, ao final, ofertar à sociedade uma decisão justa, constitucional, equilibrada, isonômica, ética, imparcial, enfim, a melhor decisão jurídica possível dentro do ordenamento constitucional e legal vigente; e isso não é uma tarefa fácil, muito pelo contrário, é uma das tarefas mais nobres e difíceis da sociedade moderna.

No caso específico dessa pesquisa, os dois direitos fundamentais em análise são o direito dos cidadãos à efetividade na prestação de forma continuada dos serviços públicos essenciais; em contrapartida ao exercício do direito de greve dos servidores públicos que trabalham nos serviços essenciais. Sendo que na análise de cada parte do estudo, verificou-se que o principal é buscar a harmonização desses dois direitos fundamentais, para que o exercício de um não anule o exercício e a efetividade do outro, que, para ser alcançada, usará da análise minuciosa de cada caso concreto, é na concretude e na peculiaridade de cada caso que reside a chave para abrir a melhor interpretação possível das normas, para se chegar à uma decisão jurídica correta



e harmônica.

Analisou-se que os serviços essenciais, são necessários para a preservação da dignidade da pessoa humana, pois a própria Organização Internacional do Trabalho, considera como essenciais os serviços que, caso sejam paralizados, coloquem em risco a vida, a saúde ou a segurança da população; portanto, a nível internacional, esses são os serviços com caráter de importância transcendental.

Na legislação brasileira, a própria Lei nº 7.783/1989, que é a chamada Lei de Greve, em seu artigo 10, traz o rol dos serviços considerados essenciais pelo legislador brasileiro, então, o ordenamento brasileiro não deixa essa questão aberta totalmente para a interpretação jurídica, de certa forma, pela interpretação do rol do artigo 10, da Lei de Greve, o julgador brasileiro pode e deve seguir alguns parâmetros legais em sua decisão, sob pena desta ser atacada em sede de recursos judiciais e vir a ser reformada.

Então, a Administração Pública, ao oferecer para a população os serviços essenciais, tem como norteadora a Lei de Greve, para ficar em consonância ao princípio da legalidade, bem como ao princípio da eficiência, o qual tem uma ligação, uma conexão muito forte com o grau de efetividade oportunizado na prestação desses serviços.

Então, caso ocorra, na prática, uma greve de servidores públicos que trabalham na prestação dos serviços essenciais, existem, na própria Lei de Greve, algumas limitações externas ao exercício do direito de greve desses referidos serviços, como por exemplo, a antecedência maior do que a normal (que é de 48 horas) para uma antecedência especial no caso dos serviços essenciais (que é de 72 horas) conforme se depreende da redação do artigo 13 da Lei de Greve, bem como a organização do movimento grevista em turnos de revezamento com uma quantidade mínima de trabalhadores a fim de poder manter a oferta mínima dos serviços essenciais.

Existe também na estrutura da Justiça do Trabalho no Brasil, a importante figura do Ministério Público do Trabalho, que tem por função acompanhar, fiscalizar, participar das tratativas de negociação coletiva, denunciar abusos e ou irregularidades no andamento de acordos, negociações, greves etc; enfim, o Ministério Público do Trabalho irá auxiliar em diversas questões afetas às greves envolvendo serviços essenciais.

Essa evolução constatada na realidade jurídica da legislação brasileira em relação ao trato do princípio da continuidade dos serviços essenciais resta como resposta positiva ao questionamento realizado no início dessa pesquisa, quanto à efetividade desse princípio na oferta dos serviços essenciais para os cidadãos-usuários.

Partindo para a análise da efetividade do exercício do direito de greve dos servidores públicos dos serviços essenciais no Brasil, também se constatou um resultado positivo nesse sentido, haja vista que a própria Constituição Federal em vigor (1988), assegura o direito de greve em seu artigo 9º; elevando-o ao patamar de direito humano fundamental.

A decisão para o exercício ou não do direito de greve é uma decisão pessoal, cada trabalhador decide individualmente se deseja aderir ou não ao movimento grevista de sua categoria, essa decisão deve ser respeitada pelo sindicato da categoria, bem como deve ser respeitada pelos trabalhadores que decidiram aderir ao movimento grevista. Porém, a partir do momento em que o trabalhador decide aderir ao movimento grevista, essa decisão pessoal, individual, alcança o Direito Coletivo do Trabalho, pois o movimento grevista é coletivo, esse trabalhador irá se somar ao conjunto da greve, irá se somar à sua totalidade, colaborando também com a pressão coletiva que é exercida através da greve; o exercício do direito de greve é decidido pela categoria, após frustradas todas as negociações coletivas feitas previamente à greve.

Um Estado que se considera Democrático de Direito, tem o dever legal e constitucional de assegurar o direito de greve dos trabalhadores, ainda que esses pertençam às categorias atuantes nos serviços essenciais, pois os serviços essenciais não podem anular totalmente o exercício do direito de greve, o que é permitido pela legislação são as limitações legais externas peculiares dos serviços essenciais em caso de greve, como já foi explicado oportunamente.

O exercício do direito de greve vai além da pessoa do trabalhador, ele tem o poder de melhorar as condições sociais da família do trabalhador, as condições de trabalho de modo geral, as relações entre empregados e empregadores, também possui um impacto em relação aos Conselhos de Empresas; além de refletir no caráter do exercício da cidadania e da democracia, pois uma democracia que se preze, assegura o livre e efetivo exercício do direito de greve dos trabalhadores, até mesmo dos que trabalham nos serviços essenciais.

Conclui-se por uma resposta positiva do Direito Brasileiro em relação à efetividade do exercício do direito de greve desses trabalhadores, claro que ainda há pontos para serem melhorados, sempre os há, porém, essa é uma evolução constante, os operadores do Direito devem continuar zelando pela efetividade e pelo respeito a todos os direitos fundamentais.

Numa análise em relação à união sindical dos sindicatos brasileiros, percebe-se que essa unidade sindical existe, ainda que não uniformemente, mas há no Brasil uma boa unidade sindical, em especial nos sindicatos da Região Sudeste, e também nos sindicatos das principais categorias de produtos ou de serviços de todo o país; apesar da nossa legislação exigir a unicidade sindical, na prática, têm-se percebido que isso não atrapalha a efetividade do

exercício do direito de greve, porque existe uma união nos sindicatos, em especial das principais categorias que influenciam na industrialização de produtos e na prestação dos serviços primordiais colocados a serviço da população.

Outro avanço importante da legislação trabalhista brasileira quanto à proteção da efetividade do exercício de direito de greve no país, restou comprovado pela aprovação da Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988, a qual dispõe sobre as Turmas e Seções especializadas do Tribunal Superior do Trabalho para trabalharem na conciliação e no julgamento de dissídios coletivos de natureza econômica ou jurídica; e também de dissídios individuais do trabalho, o que, a nosso ver, salvo melhor juízo, foi um fator determinante para o melhor alcance de efetividade ao exercício do direito de greve dos trabalhadores, tanto que o estudo de caso escolhido para a nossa pesquisa, propositadamente, foi de um caso que passou pela análise e julgamento dessa seção especializada, onde pudemos comprovar que a criação da seção especializada colaborou sim para um melhor alcance de efetividade no exercício do direito de greve do trabalhador brasileiro, inclusive dos servidores que atuam em serviços públicos considerados essenciais.

Porém, a ciência jurídica deve sempre almejar a sua própria evolução, o seu aprimoramento, e, para tanto, muitas das vezes, a técnica de utilização do Direito Comparado, entre países, é uma técnica que pode auxiliar nessa busca pela evolução do Direito, nesse olhar para o ordenamento jurídico-constitucional de outros países, muito se aprende, muito se enriquece, muito se tem a buscar por uma melhor comunicação acadêmica, essa troca de informações que o método de Direito Comparado oportuniza é muita satisfatória, porque o outro sempre tem algo a nos ensinar, assim como nós também sempre temos algo novo a ser observado pelo outro, as experiências jurídicas se cruzam no Direito Comparado para, ao final, buscar melhorar a entrega da prestação jurisdicional para a população, sempre nessa busca em ofertar “a melhor decisão jurídica”, essa comunicação realizada através do método de Direito Comparado só traz benefícios para ambos os envolvidos.

Para o estudo de Direito Comparado dessa pesquisa, foi escolhido o Uruguai por motivos históricos, haja vista o movimento sindical no Uruguai ter sido iniciado desde o século XIX, por o Uruguai ter sido o primeiro país da América Latina a criar institutos de Direito Laboral, porque o Uruguai é reconhecidamente avançado no que se refere à proteção e à efetividade do exercício do direito de greve a nível internacional, incluindo a greve em serviços essenciais; pois o Uruguai foi o primeiro país da América a reconhecer a greve dos servidores públicos e possui um regime jurídico para a greve com características de pouca limitação legal e constitucional e forte negociação coletiva com a participação dos vários atores sociais em

todo o seu processo.

Na semana em que visitei o Uruguai para realizar a pesquisa de Direito Comparado, especificamente do dia 13 ao dia 18 de outubro do corrente ano, pude observar a presença de inúmeros cartazes e faixas referentes à várias negociações coletivas de várias categorias de trabalhadores que iriam ocorrer durante o mês de outubro, com certeza um mês de muitas negociações coletivas no país.

O estudo de Direito Comparado também permitiu concluir que o Uruguai possui um grau de proteção e de efetividade do direito de greve maior do que o Brasil, porque como a sua legislação não fixa uma definição para o conceito de greve (ao contrário da Lei de Greve do Brasil), também não fixa nenhum rol de serviços essenciais (ao contrário da legislação brasileira), isso faz com que o regime de greve no Uruguai se desenvolva de forma mais aberta, mais fluida, mais ilimitada, deixando a solução mais livre para a análise de cada caso em sua concretude; o que, na prática, viabiliza muitas assertivas e conquistas trabalhistas aos movimentos grevistas nesse país. Por todos esses motivos, o regime de greve do Uruguai é chamado de “regime liberal de greve” e, pudemos observar e concluir que funciona muito bem na prática.

Já com relação ao Direito Brasileiro, apesar de seu caráter mais fechado, por trazer um conceito de greve no artigo 2º, da Lei de Greve, bem como por trazer o rol dos serviços essenciais no artigo 10 da mesma lei, ainda assim, pode-se concluir haver sim a possibilidade de harmonização da continuidade na prestação dos serviços essenciais com o legítimo exercício do direito de greve dos trabalhadores desses serviços e, essa harmonização será possível na análise única, individual e personalíssima de cada decisão judicial, na interpretação judicial cuidadosa em cada caso concreto.

Será o alcance dessa harmonização que caracterizará um verdadeiro Estado Democrático de Direito; porque, numa real democracia, como disse António Guterres: “Nossos Direitos nunca devem ficar em segundo plano em relação ao lucro ou ao poder”. Os direitos humanos merecem ser respeitados.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Adamo Bernardo de. A Greve do serviço público: Direito Fundamental relativizado. **Revista Brasileira de Direito Constitucional, S.I.**, v. 20, p.91-120, abril de 2013. ISSN 1983-2303- Disponível em: <https://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/6>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

Apud JÉZE, Gaston. **Principios generales del derecho administrativo**. Imprenta: Buenos Aires, Depalma, 1948.

AQUINO, Tomás de. **O ente e a essência**. Tradução de Mário Santiago de Carvalho. Direção: José M.S. Rosa e Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. (Coleção Textos Clássicos de Filosofia).

BARROSO, Luís Roberto. Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. **Revista Direito e Práx.** Rio de Janeiro, vol.14, N. 3, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.153, jan./mar. 2002.

BATISTA, Daniella Cynthia Almeida. **Greve nos serviços essenciais: breve análise comparada entre Brasil e Portugal**. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Empresariais, Menção em Direito Laboral. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/34684/1/Greve%20nos%20servicos%20essenciais%20breve%20analise%20comparada%20entre%20Brasil%20e%20Portugal.pdf#:~:text=5%20n%20e%208%20dessa%20Lei%2C,o%20direito%20de%20instaurar%20processos%20disciplinares%2C%20por>. Acesso em 15 set. 2025.

BELTRÃO, Demétrius Amaral. A convergência entre democracia e constitucionalismo. **Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet**, v.4, p. 96-129, 2010.

BERNARDI, Ovídio. **O município e a nova legislação federal após a revolução de março de 1964**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1965.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30ª edição, 2015. Editora Malheiros, São Paulo.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 07 de setembro de 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em 07 de setembro de 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em 07 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 05 nov. 25.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 07 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.070, de 15 de março de 1946**. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9070impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9070impressao.htm). Acesso em: 07 set. 2025.

BRASIL. **Lei 14.047 de 24 de agosto de 2020**. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros em pátios da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e altera as Leis nºs 9.719, de 27 de novembro de 1998, 7.783, de 28 de junho de 1989, 12.815, de 5 de junho de 2013, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 10.233, de 5 de junho de 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14047.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14047.htm#art6). Acesso em: 30. mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964**. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4330.htmimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htmimpressao.htm). Acesso em 07 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17701.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17701.htm). Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.HTM). Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso: 09 set. 25.

BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em: 23 set. 2025.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. **Direito Sindical: Análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do Direito Estrangeiro Comparado e da doutrina da OIT-Proposta de Inserção da Comissão de Empresa**.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Serviço Público e Regulação Sistêmica. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tôres, Heleno Taveira (coordenação)- Serviços Públicos e Direito Tributário- São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CAMPOS, Augusto de. GREVE, 1962. In **Viva vaia**. São Paulo: Ateliê, 2001. Disponível em:

www.augustodecampos.com.br. Acesso: 05 nov. 2025.

CASTELLO, Alejandro. **Normas Laborales y de seguridad social**. 4ª edição, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo- Uruguay, agosto de 2024.

CASTELLO, Alejandro. O direito de greve no Uruguai. **Revista Meritum**- Belo Horizonte- v.8-n.1-p.43-76-jan.jun.2013.

CASTELLO, Alejandro. Servicios educativos y servicios esenciales. **Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales**, 58, pp. 389-411, 2015.

CASTELLO. Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 17. Minas, 12 e 13 ago. **Revista Meritum**. Montevideo: FCU, 2006.

CASTILLO, Santiago Pérez del. **El derecho de la huelga**. 1ª edição, Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

CASTRO, Ligia L. Greve Geral de 1917: o que foi, as principais características e causas. **Toda matéria**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/greve-geral-de-1917/>. Acesso: 13 dez. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 11ª edição-2017- São Paulo: Saraiva.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2.d. São Paulo: Saraiva, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 edição. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Reforma do Estado e Neoconstitucionalismo. In: **XIV Simpósio Nacional de Direito Constitucional da ABDCConst**: o direito pressuposto (tomo 2) / Organizadores: Luciano Bernart, Luis Henrique Braga Madalena e Rene Sampar. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Serviços Públicos. In: **Tratado de Direito Administrativo 2/** Coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento, Ives Granda da Silva Martins. São Paulo: Saraiva, 2013.

DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**. Imprensa: Paris, Fontemoing, 1927.

EUCLIDES, João. O direito do trabalho no Uruguai. **Revista Jusbrasil**, 11 jul. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-direito-do-trabalho-no-uruguai/1891929172>. Acesso em: 19 ago. 2025.

FIGUEIREDO, Marcelo. Saneamento Básico- Empresa Concessionária de Serviço Público- Capacidade de Investimento Comprometida por Conduta Irresponsável de Credores- Dever de Prestar Serviços Relevantes no Contexto Constitucional- Alternativa de Solução da Controvérsia Envolvendo sua Importante Missão. In: **Serviços Públicos e Direito Tributário**. Tôres Heleno Taveira (Coordenação). São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FONSECA, Verônica Cavalcante da. O Direito de Greve dos Servidores Públicos como Direito Humano Fundamental. Dissertação de mestrado pela USP. São Paulo-USP-2009. Apud

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FONSECA, Verônica Cavalcante da. **O Direito de Greve dos Servidores Públicos como Direito Humano Fundamental**. Dissertação de mestrado pela USP. São Paulo-USP-2009.

FREITAS, Clarissa Verena Lima. In; A (Im)possibilidade de Exceção do Contrato não Cumprido nos Contratos Administrativos. **Revista Unifacs**, n.143 (2012).

GASIOLA, G.G.. O instituto do fato do príncipe no sistema de tutela dos contratos administrativos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, 1, (1), p. 69-84, 2014, p. 70. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i1p69-84>, p. 70. Acesso em: 30 mai. 2025.

GREVE de Perus: Queixadas com fome de justiça. Notícias do Judiciário / **Agência CNJ de Notícias**, 15 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/greve-de-perus-queixadas-com-fome-de-justica/>. Acesso em: 10 dez. 2025.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 88**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 88**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Parcerias Público-Privadas. In: **Tratado de direito administrativo, 2** / Coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento, Ives Gandra Martins. São Paulo: Saraiva, 2013.

LINS, Ivan e MARTINS, Vítor. **Pra Sobreviver**. Disponível em: [https://www.letras.mus.br/ivan-lins/46444/#google\\_vignette](https://www.letras.mus.br/ivan-lins/46444/#google_vignette). Acesso em: 05 nov. 25.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**; tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010 (Coleção Sociologia).

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger; tradução das citações em latim Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MARÇAL, Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**, 8ª ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MARÍN, Antonio Martínez. **El buen funcionamiento de los servicios públicos: los principios de continuidade y de regularidad**. Madrid: Ed. Tecnos, 1990.

Meireles, Edilton. Uniformização da jurisprudência no processo do trabalho. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região**. Ano IV, n.6, julho de 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Fórum, 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, I. M.; BRANCO, P.G.G. **Curso de Direito Constitucional**, 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.



MENEZES, V. H. M. de; TEIXEIRA, H. S., & Silvio, S. H. A. . A Teoria da Imprevisão e o Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato Administrativo: Leitura a Partir do Garantismo Jurídico. **Revista Internacional Consinter de Direito**, 3(5), 319–341, 2017. <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00005.16>. Acesso em: 30 mai. 2025.

MORAES, Manuela Muguruza de. **Nunca fomos de outro país: A migração de retorno de uruguaios entre os anos de 2005 e 2015**. Tese de doutorado, defendida na UNB – Brasília- 2022.

MOTTA, T. de L., & CLEMENTINO, M. B. M. . O Fato da Administração e a Revisão dos Contratos Administrativos a partir da violação da boa-fé objetiva. **Dir. Público**, v.15, n. 85, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2973>. Acesso em: 30 mai. 2025.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 3. Ed. São Paulo: LTr, 2003.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**, 11 edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

OIT. **Convenção n. 87**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm). Acesso: 05 nov. 25.

OLIVEIRA, Paulo Eduardo Vieira de e MENDONÇA, Camila Carvalho. Legitimidade do acordo do sindicato após a reforma trabalhista sob o viés do princípio da ética do discurso de Jürgen Habermas. **Revista LTr**, ano 87, março de 2023, São Paulo- Brasil.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 1948. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resour-ces\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resour-ces_10133.htm). Acesso em: 09 set. 2025.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. **O Pequeno Príncipe**. Tradução de Dom Marcos Barbosa. 70. ed. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

SAN MARTIN, Juan Zorrilla de. **A lenda da Pátria, autor:** Disponível em: <https://www.cjpb.org.uy>. Acesso em 19 set. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10ª edição revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SAVICKI, Michele. **Limitação ao direito de greve em serviços essenciais: análise dos parâmetros doutrinários e da jurisprudência do TRT 4**. Repositório digital LUME da UFRGS-2014: Porto Alegre.

SENADO FEDERAL. Há 100 anos, greve geral parou São Paulo. **Arquivo S**, 30 jun. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-100-anos-greve-geral-parou-sao-paulo/>. Acesso em: 13 dez. 2025.

SERRANO, Pedro Estevam. Regiões Metropolitanas. In: **Tratado de direito administrativo 2/** Coordenadores: Adilson Abreu Dallari, Carlos Valder do Nascimento, Ives Gandra Martins.

São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Juliana Araújo Lemos da. Sindicalização, Negociação Coletiva e Greve do Servidor Público. In SANTOS, Enoque Ribeiro dos (COORDENADOR). **Direito Coletivo Moderno**. Da LACP e do CDC ao Direito de Negociação Coletiva no Setor Público. São Paulo: LTr Editora, 2006.

SILVA, M. L., & SIMIONI, R. L. O locus da justiça em Platão e Aristóteles: da Eidos e da Phrônesis ao instrumentalismo moderno. **Revista Quaestio Iuris**, 16 (3), 1453-1481. Edição v.16, n. 3, 1453-1481. (2023): R.Q.I. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rqi.2023.66847>. Acesso em: 28 mai. 2025.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto; SANTOS, José Luís Ferreira dos. Modernidade em crise: direito constitucional e falsas promessas. **Direitos Democráticos & Estado Moderno** [Recurso Eletrônico], São Paulo, v.2, n.8, maio/ago. 2023. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/59759>. Acesso em: 30 mai. 2025.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Curso de Hermenêutica Jurídica Contemporânea**. Curitiba: Juruá, 2014.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito Processual e Sociologia do Processo. Aproximações entre Estrutura Social e Semântica do Processo na Perspectiva de Niklas Luhmann**. Curitiba: Juruá, 2011.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de (Organizador). **O Direito Achado na Rua: Concepção e Prática**. Rio de Janeiro, Editora Lúmen Júris, 2015.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Greve e salário**. Disponível em: [www.migalhas.com.br](http://www.migalhas.com.br), 16.MI 109693.81042- Greve+e+salario. Acesso em: 05 nov. 25.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670-9 Espírito Santo**. Impetrante: Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo (SINDIPOL/ES) e outros. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 25 de outubro de 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 20, p. 34, 1º fev. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é fazer a coisa certa no Direito**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

TOLEDO, Edilene. Um ano extraordinário: greves, revoltas e circulação de ideias no Brasil em 1917. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 30, nº61, p. 497-518, maio-agosto 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2178-149420170002000011>. Acesso: 13 dez. 2025.

TST. Tribunal Superior do Trabalho - **RECURSO ORDINARIO TRABALHISTA: TST-RO-310-95.2019.5.08.0000**. Relator: Ives Gandra Da Silva Martins Filho. Brasília, 17 de agosto de 2020. Acesso em: 16 de set. 2025.

URUGUAI. **Constitución de 1967 con Reformas hasta 2004**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/livros.html/uruguai.html>. Acesso em: 19 set. 2025.

URUGUAI. **Lei nº 13.720, de 16 de dezembro de 1968**. Dispõe sobre o regime de greve, lockout e serviços essenciais. Diário Oficial, Montevideu, 1968. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13720-1968/4>. Acesso em: 22 set. 2025.

VIANA, Márcio Túlio. Breve Palavras sobre a Greve. In: **Direito Material e Processual do Trabalho**. O Direito Achado nas Ruas. Coordenadores: Maria Cecília Máximo Teodoro, Márcio Túlio Viana, Cleber Lúcio de Almeida, Marcos Paulo da Silva Oliveira. São Paulo, LTr, CAPES, PUCMinas, FAPEMIG, outubro de 2019.

VIANA, Márcio Túlio. Da Greve ao Boicote: os vários significados e as novas possibilidades das lutas operárias. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, nº 50, p.239-264, jan.-jul.2007.

## APÊNDICE- Transcrição das Entrevistas

- A) **TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA – com Dr. Alejandro Castello.**  
 B) **TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA- com Dra. Virgínia Perciballi.**

### AGRADECIMENTO AOS ENTREVISTADOS:

Antes de se iniciar a Transcrição das duas entrevistas, primeiramente, com o coração cheio de gratidão, gostaria de agradecer aos entrevistados pela acolhida, por terem aceitado o convite para a realização das mesmas, bem como por terem autorizado as suas publicações nessa dissertação e em outros canais de comunicação; por tudo isso sou imensamente grata aos dois entrevistados.

Passo a explicar um pouco sobre a jornada profissional de cada um dos dois entrevistados, antes mesmo das transcrições.

O primeiro entrevistado é o Professor Doutor Alejandro Castello, professor da Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai (UDELAR), nas disciplinas de Direito do Trabalho e da Seguridade Social, e também de Direito da integração e relações laborais; também advogado, Sócio e Presidente da Associação Uruguia de Direito do Trabalho e Seguridade Social, pesquisador e autor de vários livros, ensaios, artigos e pareceres jurídicos no Uruguai e no exterior.

A segunda entrevistada é a Professora Doutora Virgínia Perciballi, professora da Faculdade de Direito da UDELAR, já atuou na advocacia e atualmente está inscrita na Sub- Secretaria do Ministério do Trabalho, junto ao Gabinete do Vice- Ministro do Trabalho da República do Uruguai, que é o Doutor Hugo Barreto Sione, que é graduado em grau 5, em Direito do Trabalho, pela Universidade da República. Virgínia Perciballi também é autora de artigos, pareceres, demais publicações na área jurídica em que atua.

Ambas as entrevistas foram de fundamental importância para essa pesquisa, em vários sentidos, tanto pelos ensinamentos jurídico-doutrinários, quanto pela explicação das leis do Uruguai, quanto pela análise da realidade do Direito Comparado “in loco”, pois visitei o país dos dias 13 à 18 de outubro desse ano; onde pude visitar a Faculdade de Direito da Universidade da República Oriental do Uruguai no dia 14 de outubro de 2025 (terça-feira), sua biblioteca, a sede da livraria da Fundação da Cultura Universitária, o Museu de História Nacional (dia 15 de outubro-quarta-feira) dentre outros, onde foi possível aliar a teoria à prática, pois as entrevistas foram realizadas dentro da cidade de Montevidéu, ou seja, na capital da República Oriental do Uruguai.

Aos entrevistados, nossa estima, admiração e gratidão.

Muito obrigada Professor Doutor Alejandro Castello e Professora Doutora Virgínia Perciballi.

### **A) TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O DR. ALEJANDRO CASTELLO:**

Hoje é dia 15 de outubro de 2025, quarta-feira, às 16 horas, de forma presencial, estou aqui na cidade de Montevidéu, capital da República Oriental do Uruguai e procederei à entrevista com o Professor Doutor Alejandro Castello, Professor da Faculdade de Direito da Universidade da República (UDELAR) cujo Transcrição segue através do recurso de gravação feito por celular, bem como pelo aplicativo Plaud Note, conforme segue:

Fernanda: Boa tarde Professor, agradeço a oportunidade e o aceite do convite, é uma honra estar em seu país, podendo conhecer toda essa cultura e entrevistá-lo sobre um tema tão rico do Direito do Trabalho, que é a efetividade do direito de greve do trabalhador e, principalmente, em relação ao princípio da continuidade dos serviços públicos nessa comparação né, do Direito Brasileiro com o Direito Uruguai, que acredito que será muito útil à comunidade acadêmica. Eu agradeço muito a sua receptividade Professor e gostaria de dar início a essa entrevista. O senhor autoriza?

Alejandro: Com certeza, eu que agradeço a você por ter vindo ao nosso país para pesquisar e por me indicar para conversar com você, espero poder colaborar com a pesquisa que você está analisando, conta comigo.

Fernanda: O objetivo dessa entrevista é qualitativo e, como o senhor é o Professor do Uruguai que mais se dedica a esse tema, foi escolhido. Para iniciar eu gostaria de perguntar para o senhor o que propiciou ao Uruguai ser tão destacado e tão avançado na proteção do direito de greve do trabalhador que se destaca em relação aos outros países da América Latina? Quais os fatores que o senhor acha que colaboraram pra essa questão?

Alejandro: Uma boa pergunta. Creio que, fundamentalmente, foram dois fatores históricos para esse marco de liberdade.

O primeiro fator foi uma ideologia anarquista do movimento sindical, do século XIX e princípio do século XX, que isso fez com que os sindicatos e as centrais sindicais tivessem uma forte oposição a qualquer forma de intervenção limitativa. Não queriam que tivessem leis que regulassem a greve e preferiram um marco de liberdade de ação. Por isso que no Uruguai há uma baixa regulamentação restritiva para a greve, o que é uma posição social histórica.

E o segundo fator histórico do Uruguai a princípios do século XX, começou um processo de criação dos principais institutos de Direito Laboral como aconteceu em toda a América entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, a ideologia predominante era a social democrata no Uruguai e, nesse momento, essa ideologia preconizava a importância de um marco de liberdades civis e também laborais para os sindicatos e, mais especificamente, no ano de 1934, a Constituição reconheceu o direito de greve, por essa concepção social democrata, política que havia no país. Então, essa política fez com que no Estado houvesse pouca limitação constitucional, legal, muito poucas normas que sempre permitiram o desenvolvimento amplo dos sindicatos. Uruguai é o único país da América Latina que não tem uma regulamentação ao direito de greve, só precisamente quanto aos serviços essenciais, porém é muito pouca a regulamentação, o que permite que as negociações possam declarar a greve, efetivar o desenrolar da greve, colocar adiante o conflito, isso sem muita intervenção política, nem do Ministério do Trabalho.

Aqui nós chamamos de regime liberal de greve.

Fernanda: Ah sim, correto. Bem específico. OK. Professor, com relação ao Brasil, que, por enquanto, o inciso II, do artigo 8º, da Constituição Federal ainda exige a unicidade sindical e isso talvez possa ter atrapalhado um pouco o maior avanço da efetividade desse direito no Brasil. Com relação a isso, o que o senhor acha?

Alejandro: Bom, é difícil opinar sobre a efetividade do modelo sindical brasileiro, que é muito particular; porque é o único país do sul da América que tem unicidade sindical posta por norma constitucional. Nos outros, temos uma pluralidade sindical, mas a pluralidade tem a vantagem de ser um sistema mais democrático, porém, sociologicamente, às vezes, os sindicatos únicos têm mais poder de negociação e poder de persuasão que quando está muito pluralizado. Por exemplo, Colômbia, Equador, Chile; são países que tem muitas centrais sindicais, muitos sindicatos e isso lhes resta poder de negociação; porém, é um marco de liberdade.

Países que possuem uma unicidade sindical tem mais potência para negociar. No Uruguai por exemplo tem uma unidade sindical, porém não unicidade sindical; Por isso eles deixam negociar com o sindicato, em cada setor há um só sindicato, mas não porque foi imposto, mas por livre eleição, negociação. São poucos casos como o Uruguai.

Se que a competência sindical se sabe limitado, então, em modelo sindical brasileiro, visto de fora, é um sistema que não se amolda às normas internacionais, como você sabe, no direito à pluralidade, porém, dá-me a impressão que, na prática, os sindicatos brasileiros possuem unidade, pelo menos em alguns setores, tipicamente nas grandes cidades, São Paulo, Belo Horizonte; são sindicatos fortes, provavelmente graças a uma coisa, à essa unidade.

Segundo que há uma contribuição sindical obrigatória, que se há derogada.

Fernanda: Sim.

Alejandro: Então, a fragmentação em geral, não é boa, mas a imposição legal de uma unicidade, tampouco é melhor, o melhor seria uma unidade espontânea, uma unidade decidida livremente.

Mas, visto de fora, no Brasil, na Argentina e no Uruguai, apesar de modelos diferentes, somos os únicos países da América Latina que conservam sindicatos, uma taxa de sindicalização mais ou menos importante e taxa de negociação coletiva bastante alta e todo resto da América Latina e Central há muitos sindicatos com muito pouca negociação.

Então, o sistema do Brasil, visto de fora do nosso, na norma, visto que, na prática, é um pouco parecido, porque há uma unidade, nós negociamos normalmente por categoria.

Fernanda: Certo Professor. Então, ontem nós conhecemos e fizemos amizade com Carmen e Hugo (são do Chile) e, conversando eles nos contaram que andando pela cidade de Montevidéu na data de ontem (14 de outubro), eles presenciaram uma greve; nós, pessoalmente, não presenciamos, mas nessa semana estão acontecendo greves aqui.

O senhor está a par disso, o que será que está acontecendo?

Não deu tempo ainda de eu me inteirar sobre a greve dessa semana.

Alejandro: Afortunadamente, para vocês, vieram em um momento no qual se estão lançando no Uruguai negociações coletivas tanto no setor público, quanto no privado. Nesse momento há o que se chama uma “Ronda de Negociações”, no Uruguai temos um sistema de negociações obrigatório, público e privado. No caso dos públicos, porque se está negociando no Parlamento a Lei do Orçamento Público, então todos os setores públicos, quando há a discussão da Lei do Orçamento Público, normalmente há greves públicas, os hospitais, os professores, os fiscais, neste momento há conflito no Porto, há conflito nas escolas, em colégios, no setor da saúde pública. Por que? Porque estão negociando o pressuposto orçamento por cinco anos; esse momento de pilhar, coincide que também em novembro teremos a negociação obrigatória no setor privado que vale por dois anos; negociações privadas obrigatórias. Há conflitividade dos serviços públicos, há conflitividade do setor privado, por isso há muita conflitividade.

De todas as formas, as estatísticas que me passaram outro dia é que uma taxa que é menor dos últimos cinco anos, por suposto de 2020. 2025 há uma maior conflitividade. Provavelmente porque hoje em dia a disponibilidade financeira, a disponibilidade de custos públicos é menor do que há alguns anos.

Tenho que os sindicatos públicos pressionando, porém não tão forte porque sabem como está o caixa do Estado, o orçamento.

Provavelmente, vocês irão ver em Montevidéu por esses dias um período de certa conflitividade na educação, no Porto de Montevidéu; provavelmente no transporte e algumas outras atividades por exemplo, no setor industrial, no setor metalúrgico, no setor químico, e sindicato da construção, é o mais poderoso do Uruguai. A construção tem convênio vigente e recente, é um setor que, quando há greve, são greves importantes, porque a construção implica dez por cento do PIB do país (incluindo a construção pública e privada). Então, hoje temos conflitividade no setor público e privado.

O Uruguai foi o primeiro país da América a reconhecer a greve dos servidores públicos.

Ainda há países que proíbem a greve dos servidores públicos, por exemplo o Chile; a Constituição do Chile proíbe que os servidores públicos façam greve.

No Uruguai, os servidores públicos têm o direito de greve, com exceção dos militares, dos bombeiros e há uma discussão sobre os procuradores.

Portanto há uma discussão sobre quais servidores podem fazer a greve.

O sindicato dessas categorias negociam, porém não fazem greve. Todos os servidores públicos têm o direito de greve.

Fernanda: Muito avançado mesmo o direito do Uruguai.

Alejandro: No Brasil também podem fazer greve?

Fernanda: Em algumas situações sim. Professor, o senhor como Professor da Udelar, está sempre em contato com grupos de pesquisa. Nesse Momento no Uruguai, como estão as pesquisas nesse tema? Tem algum grupo de pesquisa se dedicando ao tema do direito de greve?

Alejandro: Grupo de pesquisa sobre greve não há. Há no Uruguai um Observatório de Horas Perdidas por greve, não na Universidade Pública, na Católica, na PUC, que informa mensalmente das horas perdidas por greves públicas e privadas. Porque ademais no Direito do Trabalho não há estatísticas do Estado sobre isso, a única estatística que há é a da PUC.

Hoje há muito pesquisa sobre as plataformas digitais, inteligência artificial, há muitas questões sobre tecnologia, IA em processos, IA na destruição de empregos, IA em controles de câmeras GPS etc. Há muitos grupos de pesquisa sobre IA, e sobre privacidade, esses tem.

Fernanda: Foi bom saber sobre o Observatório, é uma questão nova para nós.

Professor, se o senhor quiser fazer mais alguma colocação, fique à vontade, das questões pontuais eram essas, mas pode fazer outras que julgar pertinentes. Eu agradeço a sua disposição nessa entrevista.

Alejandro: Eu que agradeço e lhe desejo êxito na pesquisa.

Que sucesso de entrevista, valeu a pena.

Vamos seguir para a Transcrição da segunda entrevista.

## **B) TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM A DRA. VIRGÍNIA PERCIBALLI:**

Aos 16 de outubro de 2025, quinta-feira, às 11:30 horas, na cidade de Montevidéu, capital do Uruguai, de forma virtual, através do aplicativo Zoom, ID da reunião: 83288563756, deu-se início à entrevista com a Professora e Doutora Virgínia Perciballi, cuja Transcrição segue através do recurso de gravação feito pelo celular, bem como através do aplicativo Plaud Note, conforme segue:

Fernanda: Eu gostaria de lhe agradecer por ter aceitado o convite para me atender nessa entrevista e colaborar com a pesquisa acadêmica, é uma honra estar aqui no seu país para isso, muito obrigada.

Virgínia: Eu que lhe agradeço, por vir ao nosso país para sua pesquisa e por me convidar, é um prazer realmente.

Fernanda: Muito obrigada. Podemos iniciar?

Virgínia: Sim, claro; quando você quiser.

Fernanda: Eu gostaria Virgínia, que você me explicasse, já que você é do Ministério do Trabalho e da Seguridade Social, quais são os critérios adotados pelo Ministério do Trabalho para que se caracterize um serviço, como sendo serviço público essencial?

Virgínia: Bem, primeiro, espero que você compreenda o espanhol, qualquer coisa você me avisa e eu repito o que falei.

Preciso lhe dizer que sou inscrita na Sub-Secretaria do Ministério do Trabalho, associada ao Vice-Ministro do Trabalho, que é o Doutor Hugo Barreto Sione, o qual possui grau 5 em Direito do Trabalho pela Udelar (Universidade da República). Também sou docente na Udelar, sou advogada, no momento estou designada ao Ministério do Trabalho.

Em relação à sua pergunta, em nosso país não há definição legal do que são serviços essenciais ou quais são os serviços essenciais, como ocorre em seu país.

Existe uma norma, a Lei nº 13.720, que encontra resistência pelo movimento sindical, quase que está praticamente derogada, ela é de 1968, da época do período ditatorial, pois em 1973 foi o Golpe de Estado, porém, essa lei já estava num processo de muita discussão; mas ela possui um inciso, que é o inciso f, do artigo 3º, que devo comentar, porque é assim que se tratam os serviços essenciais em nosso país a nível normativo.

Há algumas contradições em se saber o que são serviços públicos e o que são serviços essenciais, a doutrina foi tentando diferenciar; a prática fez com que possamos ir diferenciando que um é espécie e o outro é gênero, na realidade, porque nem todos os serviços públicos são serviços essenciais.

Como em nosso país não há definição legal de quais são os serviços essenciais, o que se tem seguido são os critérios da OIT, desde que a Comissão de Especialistas na aplicação de convênios e recomendações definiu que somente são essenciais os serviços que colocam em risco a vida, a segurança e a saúde de toda parte da população.

Também, em nosso país, temos acompanhado a evolução da OIT nesse assunto, como você sabe, se as medidas de greve se mantêm por muito tempo, mesmo os serviços que não são considerados essenciais, se as medidas de greve perdurarem por muito tempo, esses passam a ser considerados essenciais, considerados pela OIT serviços de importância transcendental, esses serviços necessitam de uma proteção especial do Governo do Estado, para as pessoas que os utilizem, mesmo em caso de greve.

Fernanda: Muito bem, compreendi totalmente toda a sua explanação, consigo entender o espanhol, está bem tranquilo Virgínia. Agradeço pela explicação, muito obrigada.

Posso passar para a próxima questão?

Virgínia: Sim.

Fernanda: Virgínia, como se aplica, na prática, aqui no Uruguai, a participação dos atores sociais na Declaração de Essencialidade do Serviço Público?

Virgínia: Bem, não está previsto que os atores sociais participem da Declaração de Essencialidade dos Serviços. Quem dispõe sobre isso é o Poder Executivo. Inclusive, em nosso país, o Poder Executivo, que é o Governo Central; há órgãos de segunda importância, que são órgãos autônomos, eles não são órgãos do Governo Central, porém nenhum deles pode decretar a essencialidade dos serviços, somente o poder do Poder Executivo, que é o Poder Central, e o faz através do Ministro do Trabalho e da Seguridade Social, que é a instância do Ministério que está afetada na medida de greve desse serviço.

Que quero dizer com isso?

Por exemplo, se há uma greve no serviço de saúde, que se desenvolve, e essa greve tem a ver com os serviços essenciais assistenciais, o Ministério da Saúde Pública solicita ao Ministério do Trabalho, que representa o Poder Executivo, que declare a essencialidade do serviço.

O que se intenta também como forma de tratar a proporcionalidade dos direitos, é dizer do exercício da liberdade sindical através do direito de greve e de manter um serviço assistencial.

O esclarecimento de quais seriam os serviços mínimos de assistência, como por exemplo no caso da saúde, se está de má qualidade; ou o que for, isso se resolverá, de forma geral, por parte da negociação coletiva; ou seja, o que indica que, na prática, não há nenhum conflito que não tenha passado primeiro pela negociação coletiva. O que isso implica, que o estabelecimento dos serviços mínimos já está, de uma certa forma, acordado pelos atores sociais, que acabam participando na negociação; ou seja, supondo que na saúde haja uma paralização (greve), o próprio setor já tem estabelecido de antemão, através da negociação coletiva, quais são os serviços mínimos que devem estar cobertos. Poucas vezes, é que o governo tem que declarar, bem, este serviço deverá ser coberto como mínimo, ou outro, ou através de quais medidas, digo, isso é algo que não tem ocorrido nesse governo recente, ocorreu em governos anteriores essa definição. A negociação coletiva é abundante em nosso país, por sorte, e isso já define essa questão.

Fernanda: Certo, perfeito, muito bem.

Virgínia, por gentileza, gostaria da sua autorização para transcrever essa entrevista na minha dissertação de mestrado pela FDSM, no Brasil.

Virgínia: Sim, claro, com muito prazer, sem nenhum problema.

Fernanda: Muito obrigada Professora Virgínia Perciballi, da Faculdade de Direito da Udelar, por ter aceitado o convite, pelas respostas, pela atenção, por ter autorizado e por tudo mais.

Virgínia: Estou à disposição. Bom dia.

Dessa forma, finalizei as duas entrevistas, com sentimento de missão cumprida e de que todo o esforço para essa pesquisa, ao final, valerá a pena.



